

ESTADO CORPORATIVO E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NA “ERA VARGAS” (1930-1945)¹

Helder de Oliveira Canal²

Resumo: Este artigo pretende mostrar a influência da instauração de um Estado corporativo na universalização da cidadania na “Era Vargas” (1930-1945). Pretende-se investigar como, nos anos que se seguiram a revolução de outubro de 1930, Vargas e alguns de seus ideólogos formataram as bases ideológicas autoritárias corporativas que se mostraram determinantes para a estrutura normativa que prevaleceu no período em questão. Também pretende investigar as condições de possibilidade da instauração das “leis sociais” que contribuíram sobremaneira para a sustentação do “regime varguista” e para sua legitimidade.

Palavra-chave: cidadania no Brasil; Era Vargas; paternalismo; corporativismo.

Abstract: This article aims at unveiling the impact of corporativism on the universalization of citizenship during the so-called “Vargas Era” (1930-1945). I intend to probe into how Vargas along with some of his ideologues succeeded in shaping the authoritarian and corporatist ideological grounds which turned out to be determinant for the normative structures that prevailed in those years. I also intend to investigate the conditions of possibility of the implementation of the social regulations that contributed a great deal for the legitimacy of the “Vargas regime”.

Keywords: citizenship in Brazil; Vargas Age; paternalism; corporativism.

Introdução

Nas ciências sociais brasileiras, é quase unânime a noção segundo a qual, no Brasil, os termos modernos da cidadania³ – isto é, direitos e deveres civis, políticos e sociais tal qual codificados por Marshall (1967) – somente deram os primeiros passos em direção à

¹ Projeto de iniciação científica financiado pela FAPEMIG/UFU.

² Aluno graduado do curso de ciências sociais da UFU. Orientador: Professor Dr. Sergio B. F. Tavoraro (DECIS/UFU). Email: helder.canal@hotmail.com.

³ O entendimento empregado neste texto de cidadania está vinculado a extensão de direitos aos trabalhadores urbanos no Brasil no período de 1930-1945.

universalização a partir das medidas tomadas ao longo do período que se seguiu ao golpe de 1930. Mas, a despeito dessa quase-unanimidade, há divergentes abordagens no tocante ao perfil de construção da cidadania naqueles quinze anos que para muitos autores marcaram o auge da chamada “Era Vargas”. Para alguns, a institucionalização dos direitos e deveres foi uma espécie de “ato de concessão estatal” à população; atualmente, contudo, ganha importância crescente a abordagem conforme a qual, mais que um ato de vontade do “regime varguista”, a institucionalização daquelas medidas governamentais decorreu de inúmeras pressões populares.

Vale lembrar que dos anos 1930 a 1945, observou-se uma significativa complexificação dos processos decisórios nacionais em virtude da extensão da participação popular na esfera política oficial e extraoficial, com destaque especial para o papel que os trabalhadores organizados em sindicatos oficiais passaram a ter. Desde a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) até a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a vida sindical operária passou a ocupar lugar de maior destaque na dinâmica política nacional. A bem da verdade, o desmantelamento da estrutura político-institucional da chamada “Primeira República” viu-se acompanhada por um gradual melhoramento do aparelho do Estado, em especial do Poder Executivo Federal, que passou a assumir não só uma postura centralizadora no cenário nacional como também papel de mediação nos diferentes conflitos sociais.

Na bibliografia sobre o período aqui investigado, prevalece também a ideia de que o “Estado varguista”, graças às medidas de centralização da vida política, desde o início manteve controle “quase-absoluto” sobre o processo de institucionalização da cidadania. Afirma-se, pois, que o gozo dos direitos instituídos somente era possível no interior da ação estatal e de acordo com sua própria lógica de funcionamento. Por conseguinte, é majoritária na literatura científica brasileira a noção de que os primeiros passos da cidadania universalista no Brasil foram dados em detrimento de uma sociedade civil autônoma. Dessa forma, a dinâmica dos direitos e deveres no período pós-1930 teria ficado fortemente atrelada ao Estado: o aparato estatal teria permanecido o principal responsável por selecionar e dar vazão às diretrizes e reivindicações dos trabalhadores e demais setores organizados da população.

A meta deste artigo é investigar as possíveis relações entre a construção da cidadania na “Era Vargas” e a configuração do Estado corporativo implantado. Pretende-se, nesse sentido, averiguar a extensão da influência do aparato estatal na dinâmica dos movimentos sociais. A hipótese de trabalho é que, apesar dos movimentos sociais e da vida sindical terem-se revelado fortemente atrelados ao Estado, ainda assim é possível perceber certa autonomia de ação dos mesmos. Essa é a razão pela qual se argumenta que a configuração da cidadania na “Era Vargas” foi fruto de embates normativos e políticos entre projetos políticos e sociais díspares. Portanto, em vez de um “ato de vontade”, a política social do “Estado varguista” foi fruto de lutas e confrontos os mais variados.

Ora, conforme apontou Sergio Tavolaro (2004), vale salientar que ao chegar ao Palácio do Catete, Vargas viu-se impelido a minar as principais bases de forças da “Primeira República” a fim de poder articular sua própria legitimidade. O desmantelamento da hegemonia da oligarquia agrária não poderia dar-se da noite para o dia. Ao lado de alianças estratégicas com militares, com a emergente burguesia industrial e outros empreendedores urbanos, o governo Vargas precisava do apoio de outras parcelas da população a fim de se legitimar e ganhar credibilidade. Essas “outras parcelas” eram aqueles setores populares urbanos organizados que começavam a fazer valer seu espaço na vida política brasileira (TAVOLARO, 2004).

A tarefa sociológica que aqui se pretende levar adiante é problematizar a convicção de que a estrutura normativa forjada ao longo daqueles quinze anos decorreu única e simplesmente a partir de dentro do “*establishment* varguista”. Por certo, é possível observar uma constante tentativa pelo “Estado varguista” de pré-definir o campo de ação dos sindicatos e outros atores coletivos organizados. A construção e manutenção daquela hegemonia política implicavam na conquista do monopólio da dinâmica social e normativa pelos grupos que haviam tomado o poder estatal. Isso requeria um procedimento paradoxal: incorporar novos setores da população na esfera política e aliená-los do processo decisório. Contudo, a construção daquela hegemonia, à qual a institucionalização da cidadania mostrou-se componente essencial, não foi uma via de mão única. O *establishment* cedeu a pressões e projetos outros, muitos provenientes dos movimentos populares. Assim, ao institucionalizar os sindicatos oficiais, o “Estado varguista” procurou manter e reafirmar

seu controle sobre os mesmos através do conhecimento de suas atividades e da regulamentação de sua dinâmica (TAVOLARO, 2004).

Mostra-se, destarte, fundamental compreender as bases históricas da configuração da cidadania que se estendeu por longos períodos da história brasileira. Conforme a literatura das ciências sociais e históricas tem apontado, em tal configuração, os direitos sociais ocupam lugar primordial em detrimento dos demais direitos (vide SANTOS, 1987; CARVALHO, 2006). Ora, a literatura salienta que a partir de 1930 a dimensão social da cidadania passou a ter tal posição de destaque na ordem normativa brasileira. Assim, compreender uma importante dimensão do Brasil contemporâneo requer a investigação dos embates políticos que se desenrolaram nos quinze anos que se seguiram à queda da “Primeira República”.

Ainda hoje, fala-se da ausência de autonomia da sociedade civil como uma das principais causas da falta de instituições democráticas e dos níveis de desigualdade socioeconômica no Brasil. Vejo a investigação do papel dos movimentos sociais e dos padrões de relação entre eles e o aparato estatal na “Era Vargas” como uma possível chave-sociológica para a compreensão de muitos dos nossos dilemas políticos contemporâneos. Seriam aqueles padrões de relação o fundamento histórico-social do perfil efêmero dos movimentos sociais no Brasil contemporâneo? Seria essa a chave-explicativa para sua fraca atuação na esfera política dos dias atuais?

Vale dizer que o aparato estatal brasileiro é muitas vezes vislumbrado a um só tempo como o “inimigo direto” e o “único capaz” de satisfazer as demandas e necessidades da sociedade. Nesse sentido, por um lado, o Estado seria o demiurgo social (nos moldes assistenciais), supostamente um agente social para remediar e atender as necessidades das classes menos abastadas. Por outro, seria exatamente essa a origem dos obstáculos ao florescimento de uma sociedade civil autônoma – ou seja, um verdadeiro bloqueio à democratização da sociedade brasileira. Parece-me que a compreensão de parte importante dessa ambiguidade depende de um entendimento da dinâmica política da “Era Vargas”.

O objetivo principal desse artigo é averiguar e problematizar a hipótese da presença unilateral do Estado no tocante à institucionalização de direitos e deveres no período em

questão. Para a maior parte dos trabalhos, deve-se a isso o caráter “assistencialista” da cidadania brasileira, pela qual o gozo de direitos depende de uma atitude de subserviência aos grupos que ocupam posições de destaque no aparelho estatal. É essa a ideia que subjaz a noção de “cidadania regulada” (SANTOS: 1987). Se esse é o caso, como lidar com as lutas e disputas que se desenrolaram naquele período? O que dizer dos projetos alternativos que se apresentaram e que confrontaram o “discurso varguista”?

Já o objetivo específico é discutir as relações entre cidadania e Estado corporativo durante a “Era Vargas”. Pretende-se, com isso, investigar os diferentes projetos políticos e seus confrontos em torno da definição da ordem normativa que veio a se constituir ao longo e ao cabo daquele período histórico. Pretende-se ainda compreender quais as implicações das configurações de cidadania que então se institucionalizaram para a própria noção de “cidadão” que veio a se cristalizar no imaginário político da “Era Vargas”.

Metodologia

Os passos seguidos ao longo da pesquisa foram: a) Levantamento e análise da bibliografia a respeito dos temas cidadania e “Estado varguista” no Brasil dos anos de 1930 a 1945; b) Levantamento das leis que fundamentaram a estrutura normativa introduzida ao longo dos anos 1930-1945 e sua discussão; c) Discussão e problematização dos trabalhos sobre esses temas, articulando com os teóricos clássicos da sociologia juntamente com os mais recentes; d) Discussão da configuração da cidadania nesse período do ponto de vista dos teóricos que argumentam que esses direitos foram concedidos pelo Estado e dos autores que divergem metodologicamente quanto à configuração dos contatos entre capital, trabalho e Estado.

Estado corporativo: leis e decretos

Após a revolução de outubro de 1930, o governo provisório necessitava de legitimidade para se consolidar na condução da dinâmica de um país fragilizado por uma crise econômica mundial. Apesar do movimento armado de outubro ter deposto as oligarquias regionais que davam sustentação à “política do café-com-leite”, os grupos vitoriosos não poderiam se basear unicamente nas oligarquias dissidentes, ou nos tenentes,

ou no empresariado. A fim de evitar um retorno à forma de governo de outrora, o governo provisório viu-se levado a ancorar-se em um setor que começava a ganhar espaço na dinâmica política nacional: as camadas populares urbanas.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo governo provisório para se aproximar das classes populares foi salientar a “questão social”. Esta deixou de ser o “caso de polícia” característico dos tempos da Primeira República para se tornar uma “questão de segurança nacional”, vislumbrada como essencial, tendo em vista o almejado desenvolvimento nacional. Desse modo, para indicar que o “governo revolucionário” estava empenhado em mudar a conduta do Estado em relação à questão social e o desenvolvimento do país, em 26 de novembro de 1930, Vargas criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) pelo decreto nº 19.433. A criação do MTIC revelava-se tão expressiva para a implantação de uma nova estrutura normativa que seu primeiro ministro, Lindolfo Collor, referia-se à nova pasta como sendo o “Ministério da Revolução”.

Para muitos autores, o fato do governo não filiar-se a qualquer “ala revolucionária” é uma das evidências de que o Estado se autonomizara das forças sociais (GOMES, 1994; ARAÚJO, 1998; VIANNA, 1989). O governo provisório estaria, nesse sentido, desvinculado de qualquer compromisso mecânico e direto com qualquer uma das classes sociais, podendo, assim, implantar a sua proposta de estrutura normativa com certa margem de autonomia. Outros, contudo, dizem que o Estado se tornou um veículo dos capitalistas nacionais, principalmente o empresariado industrial, que até 1930 teria permanecido nas margens do cenário político brasileiro (PARANHOS, 1999; FERNANDES, 1987). A despeito de algumas divergências, parece haver certo consenso em torno da ideia segundo a qual, na Primeira República, “o capital internacional é um dos parceiros fundamentais da coalizão dominante e um dos setores que ‘privatiza’ áreas do Estado, enquanto no Estado pós-30, esta coalizão era composta principalmente pela burguesia urbana emergente e pelos segmentos agrários modernizantes” (ARAÚJO: 1998, p. XXIX).

De qualquer maneira, os autores vinculados à segunda perspectiva argumentam que ideologicamente era necessário aparentar que o Estado olhava pelos trabalhadores. Afirmam eles que era necessário mobilizar estes para o salto qualitativo desejado à

economia brasileira. Somente com disciplina forte e de valorização do trabalho poderia haver união de classes para o Brasil deixar de ter uma economia essencialmente agroexportadora em favor de uma economia mais diversificada e menos dependente do capital externo. Em última instância, contudo, os maiores beneficiários seriam os empresários industriais.

Para tal fim, como coloca Paranhos, o “Estado, à sua moda, procuraria apropriar-se da palavra operária, reelaborando-a, tanto quanto possível, ao sabor dos interesses dominantes” (1999, p. 21). Assim, o Estado e sua “proposta (...) de colaboração de classes, de feição nitidamente corporativista, cujo objetivo apontava para a necessidade imperiosa de converter patrões e proletários em forças orgânicas de cooperação incorporadas” (Idem), revelar-se-iam fundamentais ao salto para o desenvolvimento do capitalismo nacional no Brasil. Isso porque:

[Na] impossibilidade de extinguir as lutas de classes, o Estado *cuidou de fazer* delas um poderoso auxiliar das estratégias de dominação que tinham por finalidade a subordinação política das classes trabalhadoras em nome da ‘colaboração de classes’. Só assim se instauraria o ‘clima de paz e trabalho’, condição necessária para assegurar o processo ‘normal’ de acumulação capitalista nos centros urbano-industriais (Ibidem, p. 35).

Reconhece-se que subordinação e dominação seriam apenas às classes trabalhadoras. Conforme pose-se constatar através da consideração das organizações patronais, os empresários não sofreram os mesmos constrangimentos políticos e legais observados entre as classes populares. Haja vista que mesmo depois de instituídas várias das leis trabalhistas, os patrões conseguiram burlá-las por um bom tempo, mesmo que a contragosto do MTIC. O mesmo ocorria às liberdades de expressão:

Elites e massas não poderiam gozar das mesmas regalias. Sendo os homens desiguais, devido à sua “capacidade mental e cultural” desigual, nada mais elementar que a liberdade de expressão do pensamento fosse “diretamente proporcional à elevação intelectual e ao grau de apuro cultural” de quem manifesta (PARANHOS 1999. p. 57).

Ora, “não nos iludamos”, sentenciava Azevedo Amaral: “a igualdade não é essencial ao ideário democrático; deve-se, sim, postular a igualdade de oportunidades para todos”. Conclui dizendo que “Como decorrência disso, apenas ‘as prerrogativas espirituais da elite não podem ser sujeitas a quaisquer restrições’” (Idem).

Destarte, Paranhos tenta mostrar que apesar do governo não ter interesse expresso em determinar as orientações quanto a investimentos ou não dos empresários no setor produtivo, proporcionava a eles incentivos os mais variados. Esse raciocínio revela-se evidente nas palavras do Ministro do Trabalho Marcondes Filho, para quem:

a regulamentação estatal dos fatores de produção não colidia com a liberdade de iniciativa empresarial, que *o último ministro do trabalho* (grifo meu) considerava imprescindível para a grandeza do Brasil. Manifestando, uma vez mais, as constantes preocupações governamentais em esclarecer a burguesia sobre o significado do intervencionismo do Estado, ele pondera: 'Para beneficiar o capital é necessário tornar eficiente o trabalho, e esta eficiência só se obtém melhorando todas as condições do trabalhador. Elevar o nível do empregado, portanto, é um pensamento pelo capital. Mas para beneficiar o trabalhador é preciso que prosperem a indústria e o comércio, o que depende, em grande parte, do capital. Evitar os inúteis sacrifícios deste é um pensamento pelo trabalhador' (In PARANHOS: 1999, p. 153).

Nesse sentido, Paranhos entende que o Estado autoritário no Brasil é mais “uma modalidade particular de Estado burguês”, que logrou obter legitimidade em torno tanto do mito da personalidade de Vargas como da ideologia do trabalhismo. O Estado passou, então, a ser visto como o “agente privilegiado do ‘bem-estar social’ que asseguraria a ordem pública necessária para o capital se expandir. Para isso, o ‘Estado-Ordem’ se transformaria em ‘Estado-Providência’, que através da instauração da justiça social” (PARANHOS: 1999, p. 167) faria com que os trabalhadores ficassem menos propícios a revoltas contra a ordem.

Mas Paranhos não considerou certa dimensão autônoma conquistada pelo “Estado varguista”, que parece ter se mostrado mais evidente com a instauração do Estado Novo. Ora, antes de 1937, como salienta Vianna,

a legislação trabalhista não teria como fim favorecer a acumulação de capital, limitados os seus efeitos ao controle político da classe operária para mantê-la neutra diante das vicissitudes de realização de capital industrial. Sua repercussão não transcenderia o âmbito da política, não incidindo de modo algum na dimensão econômica. O fundamento do controle político dos sindicatos se encontraria, então, na precariedade da ordem manifestada por facções dominantes rivais, cuja debilidade não poderia ser exasperada pela contestação de um movimento operário livre (Vianna: 1989, p. 22).

Por conseguinte, talvez não seja equivocado afirmar que, em certa medida, o Estado conseguiu autonomizar-se em relação aos interesses diretos de uma única classe, não ficando atado, pois, a interesses específicos de qualquer uma das classes sociais.

Contudo, Vianna concorda em parte com Paranhos. Por um lado, acredita que o governo de Vargas mostrava-se autônomo no campo político; ao mesmo tempo, porém, no campo econômico, revelava-se um Estado de “‘compromisso’ entre as várias facções burguesas”, sendo as oligarquias os setores que teriam acesso mais privilegiado ao poder decisório (VIANNA: 1989, p. 117-118). Ainda segundo Vianna, politicamente os industriais não tinham interesse em comandar o Estado, pois não o viam como “a bastilha a ser conquistada. Viam a conquista do aparelho do Estado como passível de ser realizada na hora certa e justa, como consequência de sua gradativa preponderância na sociedade civil e na esfera econômica” (Idem, p. 91).

Neste caso, portanto, a margem de autonomia do Estado seria restrita ao campo político. As diretrizes da política econômica seriam definidas conforme os interesses das facções burguesas que compunham o cenário econômico preponderante. Ora, tão logo decretava alguma lei que prejudicasse o empresariado, estes “debatiam” com o Estado para chegarem a um acordo que minimizasse seus custos. Havia uma intervenção indireta das entidades representativas dos empresários nas políticas públicas voltadas para a questão trabalhista. Diante disso, muitas leis trabalhistas institucionalizadas nesse período mostraram-se letra morta.

Isso não significa que políticas do governo não foram vivenciadas pelas classes populares como reais benefícios. Pode-se observar decretos e leis que trouxeram insatisfação dos empresários por introduzirem novos encargos sociais. Com frequência, estes argumentavam que tais decretos e leis acarretariam peso para o crescimento econômico. Alguns desses decretos–leis foram: a) Lei de férias remuneradas aos industriários e comerciários, respectivamente – decreto nº 23.768 de 1934 e decreto nº 23.103 de 19/08/1933; b) Criação do Departamento Nacional do Trabalho, para tomar medidas de previdência social – decreto nº 19.671 – A, de fevereiro de 1931; c) Regulamentação do trabalho feminino – decreto nº 21.186 de 22/03/1932; d) Regulamentação das oito horas de jornada de trabalho – decreto nº 21.364 de 4/05/1932; e) Regulamentação do trabalho de menores na indústria – decreto nº 22.042; f) Criação da Carteira de Trabalho – decreto nº 21.175 de 21/03/1932; g) Salário mínimo – lei nº 185 de 1936, regulamentado em 1938 pela lei nº 399, sendo a primeira tabela de 1940 pelo

decreto-lei nº 2.162; h) Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – decreto-lei nº 5.452 de 01/05/1943. Assim, essas leis acabaram por trazer benefícios aos trabalhadores urbanos e custos indesejados aos empresários.

Esses aspectos pedem uma consideração de outro ponto de vista a respeito do cenário político que se configurou a partir de 1930: Araújo pensa “o Estado não mais como estrutura exterior às práticas dos diferentes agentes, mas como um campo relacional, que pode se manter no tempo enquanto atualizado pelas ações e relações sociais que lhe dão sentido e sustentação” (1998, p. XXI). Há, também, para ela, “um componente ‘estatizante’, que consiste na subordinação ao Estado das organizações da sociedade civil, e um componente ‘privatista’, que consiste na abertura de áreas institucionais do Estado à representação de interesses organizados da sociedade civil” (Idem, p. XXVII). Ou seja, o Estado concentra em suas mãos a articulação e o contato entre as classes para manter o seu controle sobre as mesmas. Contudo, só na medida em que consegue se articular com a sociedade civil, revela-se capaz de se manter e de alcançar a requerida legitimidade. Para que isso ocorra, há que demonstrar certa abertura e liberdade aos que lhe conferem legitimidade. Ou seja, o Estado, para se manter hegemônico, deve satisfazer ao menos o mínimo dos interesses e necessidades da sociedade civil.

Para Araújo, o Estado brasileiro se autonomizou devido à “revolução passiva”, promovida “pelo alto”, no evento do golpe de 1930. A “revolução passiva”, na opinião da autora, acontece precisamente quando nenhuma classe consegue se destacar e dominar as outras. Assim, o Estado assume o papel de propulsor da modernização e industrialização do país, que em condições diferentes caberia ao mercado e seus agentes privados. Esse processo dar-se-ia de forma gradativa, sem a ocorrência de grandes transformações no curto prazo. Introduzem-se progressivamente novas formas de organização. Por implicação, observa-se o convívio entre formas novas e formas anteriores de organização. Dessa maneira, o que identificaria a ocorrência da “revolução passiva” no Brasil seriam “transformações moleculares que alteram progressivamente a correlação de forças antagônicas, em seu detrimento, às fileiras das forças dominantes que são, assim, modificadas e fortalecidas” e a “absorção e decapitação do antagonismo de parte dos grupos dominantes que deste modo desenvolvem uma iniciativa hegemônica” (ARAÚJO:

1998, p. 5). As principais transformações de que fala Araújo foram, de um lado, a ampliação da atuação do Estado e, de outro, a incorporação das classes populares no cenário político. Contudo, essa incorporação permaneceu altamente controlada. Para isso, o Estado colocou em prática uma estrutura normativa corporativista, conforme a qual só eram cidadãos os trabalhadores sindicalizados sob a tutela do próprio Estado. Isso implicava em forte repressão política em vista da exclusão de sindicatos autônomos e de suas respectivas lideranças.

Ainda que as ideias veiculadas na análise de Araújo serem pertinentes, é necessário afastar a ideia de que ocorreu no Brasil uma “revolução passiva” premeditada. Pois a crise econômica que o país viveu ao longo dos anos 1920 propiciou mudanças graduais nas diretrizes do Estado brasileiro desde antes do golpe de 1930. Sem dúvida, os novos governantes tinham interesse em levar adiante transformações na economia brasileira que implicassem em sua parcial industrialização. Entretanto, não deixa de ser importante lembrar que no primeiro período da “Era Vargas” o incentivo à industrialização foi bastante tímido (VIANNA: 1989, p. 122). Por certo, Vargas e seus aliados tentaram casar os seus interesses com certos interesses e necessidades de alguns setores emergentes da sociedade brasileira. Nesse campo, era uma das metas do Estado aumentar a capacidade produtiva do país a fim de fortalecer o capital nacional e, dessa forma, aumentar sua própria capacidade de arrecadação. Isso requeria, para muitos, ter de cooptar os trabalhadores e, ao mesmo tempo, ceder alguns benefícios. Todavia, essa estratégia não foi a princípio aceita pelos empresários.

Como foi dito, o Estado tem interesse em aumentar as suas receitas; para tal, precisa aumentar a capacidade produtiva do país, que reverterá, por sua vez, em aumento de sua própria arrecadação. Dado que, na sociedade capitalista, os meios de produção pertencem aos burgueses, estes se tornam os maiores beneficiários da política econômica desenvolvimentista do Estado. Przeworsky, citando Elster, diz que a

autonomia do Estado “pode ser explicada pelo fato de ser benéfica para a classe economicamente dominante – ou ela pode ocorrer pelo fato de que não há uma única classe dominante”. A burguesia se unifica e se fortalece dentro do Estado, assim, quando este tem autonomia e se fortalece, a própria burguesia se fortalece. A autonomia é assim sempre “relativa”, no sentido de que o Estado se torna autônomo apenas sob certas condições da sociedade, *ou seja, o* (grifo meu) Estado pode ser independente de um grupo e ser um agente perfeito de outro (PRZEWORKSKY: 1995, p. 51/52).

Nesse sentido, o Estado tinha interesse em se autobeneficiar, não importando para isso se em alguns momentos ele beneficiasse uma classe ou em outros momentos outra classe. Desse modo, no contexto histórico que o Brasil passava, somente sob um Estado com alto grau de autonomia seria possível à implantação de uma estrutura corporativa.

No entanto, a maior parte dos autores conflui para uma mesma visão sobre o perfil corporativo da estrutura normativa implantada entre 1930 e 1945. Essa estrutura foi institucionalizada de maneira gradativamente. Já em 19 de março de 1931 o governo decretou a lei de sindicalização nº 19.770. Essa lei afetava tanto a classe trabalhadora quanto a classe empresarial. Em ambas, observa-se hesitação, em seus diversos setores, quanto à adesão à lei. Diziam que perderiam as suas liberdades de organização. Após 1931, o governo decretou outras leis de igual cunho, tais como: lei nº 21.396 de 12/05/1932 que criava as Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento, mudada em 25/11/1932 pelo decreto nº 22.132 concedendo o direito apenas aos sindicalizados, com o objetivo de chegar a um acordo pacífico entre capital e trabalho; decreto nº 24.694 de 12/07/1934, que estabeleceu a tutela do Estado sobre os sindicatos; decreto-lei nº 5.199 de 16/01/1943, que criou a Comissão Técnica de Orientação Sindical (CTOS), a fim de repelir o sindicato extremista de orientação à revolução social.

A bem da verdade, a classe empresarial mostrou-se cordata em relação à lei de sindicalização, mas desde que permanecesse restrita a classe trabalhadora. Fato é que, diferentemente do que ocorreu aos sindicatos de trabalhadores, o MTIC cedeu às inúmeras pressões exercidas pelas classes empresariais. A classe trabalhadora sofreu muito mais com a tutela do Estado do que a classe empresarial. Isso porque ao mesmo tempo em que era necessária a inserção da “massa” no cenário político, seu controle mostrou-se essencial ao sucesso da política corporativa. Nesse sentido, Paranhos argumenta que o Estado brasileiro pós-1930 baseou-se na representação técnica dos vários ofícios em vez da representação partidária (1999, p. 72). Propunha-se nova forma de democracia, calcada na representação classista. Somente as categorias filiadas em sindicatos oficiais eram representadas dentro do Estado. Citando Bolívar Lamounier, Paranhos diz que essa ideologia de Estado por representação classista “exprimiu ‘uma visão do mundo político na qual são afugentadas todas as representações conducentes à noção de um mercado político, exorcizando em

proveito das representações fundadas no princípio da autoridade e em supostos consensos valorativos” (Idem, p. 45). A consequência da ideologia de Estado é o autoritarismo, “inerente à organização estatal onde quer que ela exista. Renunciar à autoridade, ou melhor, ao autoritarismo, seria abdicar do exercício do governo” (ibidem, p. 55).

Com tal postura autoritária, o Estado procurava harmonizar as classes e mantê-las orbitando ao seu redor. Prova disso é que Vargas salientava que “o Governo não deseja, em nenhuma hipótese, o dissídio das classes nem a predominância de uma sobre as outras’, ou melhor, ‘o Estado não quer, não reconhece luta de classes” (PARANHOS: 1999, p. 87). E dizia “que o melhor modo para assegurar os direitos operários *consiste* (grifo meu) em ‘transformar o proletariado numa força orgânica de cooperação com o Estado e não o deixar, pelo abandono da lei, entregue a ação dissolvente de elementos perturbadores, destituídos dos sentimentos de Pátria e de Família” (Idem, p. 86). Essa transformação se daria nos sindicatos oficiais: na visão do Ministro do Trabalho Lindolfo Collor, os “sindicatos ou associações de classe (...) serão os para-choques *das tendências anarquizantes entre capital e trabalho* (grifo meu)” (In Paranhos: 1999, p. 86). Para alcançar essa estrutura normativa corporativa, o Estado escorou-se em dois aspectos: nos sindicatos e nas propagandas contrárias às lutas de classes de teor paternalista. Waldemar Falcão refere-se assim aos sindicatos e à propaganda anti-lutas de classes:

Conseguimos firmar a nossa estrutura corporativa em bases nitidamente profissionais, ao mesmo tempo em que mantínhamos essa outra característica já imanente aos nossos sindicatos: a de dissociar a organização sindical da ideia de agitação e luta, tirando-lhe aquela fisionomia eriçada de ameaças com que, em outros países, se compreendia o sindicato, sempre ligados aos objetivos revolucionários como instrumento do choque de classes e como elemento propulsor de reformas audaciosas (ibidem, p. 88).

Já sobre o paternalismo, Salgado Filho diz o seguinte em discurso proferido em uma comemoração sindical em Campos (RJ):

O Governo Provisório, Governo de fato, Governo Ditatorial, é (...) o Governo mais legalista que tem tido o Brasil. A prova está em que tendes uma legislação que vos foi concedida sem nenhuma exigência, imposição ou pressão de qualquer ordem, mas espontaneamente. E isso é exatamente o que constitui o traço predominante que nos coloca, em matéria de legislação social, acima de todos os países. O que se chama de reivindicações trabalhistas não foram jamais obtidas em qualquer país como estão sendo aqui verificadas. No Brasil não há reivindicações nesse assunto. Há concessões. Concessões do governo aos eficientes colaboradores, que são os homens do trabalho, quer braçal quer intelectual (ibidem, p. 89).

Observa-se no primeiro discurso que o Estado se estruturou enquanto “Estado técnico”. Se toda a população entendesse que para o Brasil melhorar quanto à geração de renda era preciso basear-se nessa postura, não haveria luta de classes. Pois, de agora em diante, em vez de haver forças sociais antagônicas haveria “conselhos técnicos”. Cada um desses conselhos teria seus próprios interesses; ao mesmo tempo, porém, cada profissão permaneceria dependente uma da outra, tendo assim que se articular com as demais.

Já no segundo discurso fica explícito o caráter paternalista da propaganda do governo. Salgado Filho invoca o legalismo como baluarte para a introdução do corporativismo. Ancorado nas leis, o Estado consegue projetar a imagem segundo a qual agora sim os trabalhadores teriam direitos de cidadania. Isto é, institui nas leis as reivindicações dos trabalhadores, ainda que muitas delas aumentem o controle estatal sobre esses “novos cidadãos”. Com isso, o Estado e o seu chefe assumem a posição de “grande Pai da nação”, ou seja, como sendo aquele que concebeu a todos os direitos de cidadania. Assim, o Estado deveria por bem orientar a população para não se perderem em meio a influências ruins.

Mas, o Estado não fazia apenas propaganda paternalista, ele cooptava ou, afastava os líderes dos sindicatos mais combativos por meio de violência, coerção e manipulação do consenso. Também, o Estado, para excluir os líderes dos sindicatos autônomos combativos do cenário político, obrigou as empresas a contratarem ao menos 2/3 de funcionários brasileiros – decreto nº 19.482 de 12/12/1930. Além disso, determinou-se que para os trabalhadores fazerem parte da direção dos sindicatos era necessário estarem ao menos dez anos no ofício; caso fossem estrangeiros, vinte anos de ofício no Brasil. A intervenção do Estado não parava aí, o MTIC intervinha nos sindicatos com seus agentes, que poderiam participar de assembleias e opinar sobre as diretrizes a serem tomadas. Além disso, os sindicatos deveriam apresentar um relatório anual de suas atividades. Por fim, caso houvesse algo que o Ministério condenasse no tocante ao funcionamento da estrutura corporativa poderia sofrer sanções penais, tais como advertências, multas e até o fechamento do sindicato.

Demonstrando seu ímpeto de transformar os sindicatos e os trabalhadores em aliados do capital e do Estado, Vargas, em discurso proferido na constituinte de 1933, diz que devido à falta de atenção dos governos anteriores a 1930 em relação à “questão social”, os sindicatos tiveram a falsa impressão de “serem (...) órgãos de luta, quando realmente o são de defesa e colaboração dos fatores capital e trabalho com o poder público” (VIANNA: 1989, p. 188). Em vez disso, os sindicatos e trabalhadores deveriam tornar-se uma “força orgânica capaz de cooperar com o Estado” (Idem). Ocorre que, como Vianna salienta, “a decapitação das antigas lideranças sindicais impor a contrapartida dos empresários admitirem a legislação social, único meio idôneo de provocar o alinhamento do sindicalismo junto ao Estado” (ibidem). Isto é, somente à medida que o Estado regulamentasse o trabalho de forma corporativista com leis que beneficiassem em parte as reivindicações dos trabalhadores, seria possível manter os sindicalistas combativos afastados dos sindicatos e do cenário político.

Foi justamente nesse ponto que se observou um entrave entre o Estado e os empresários. Pode-se afirmar que com sua proposta de cooperação entre as classes, o Estado almejava tornar o trabalho mais eficiente em parte através da melhoria das condições de trabalho e da institucionalização de benefícios. A implicação disso era exatamente afastar de vez a concepção liberal-privatista de organização sindical que havia prevalecido durante a República Velha. De acordo com o artigo 4º do decreto-lei nº 1.402 de 05/07/1939 que regulamentava o funcionamento dos sindicatos da Carta de 1937, o Estado

procurava reforçar a imposição do modelo totalitário contra a versão autoritária dos empresários, constando das suas disposições sobre os sindicatos: “a) colaborar com os poderes públicos no sentido do desenvolvimento da solidariedade das classes produtoras e da harmonização dos seus interesses; b) promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito; c) manter serviços de assistência judiciária para os associados; d) fundar e manter escolas, especialmente de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social; e) promover a conciliação prévia nos dissídios de trabalho”. Os estatutos manteriam, em suas cláusulas, a afirmação de princípios de que a associação se pautaria pela colaboração com os poderes públicos e com as demais classes produtoras, todas subordinando seus meros interesses privados aos superiores interesses nacionais – artigo 7º, parágrafo único, letra c (VIANNA: 1989, p. 225).

Ou seja, o Estado tentava ao menos constringer consideravelmente as tendências privatistas do empresariado. Isso requeria fortalecer a ideia de nação e do próprio aparelho do Estado. A legitimidade da política de controle da dinâmica sindical requeria a concessão

de certas melhorias que tornariam possível a introdução de valores de hierarquia e de respeito aos “interesses nacionais”. Acontece, porém, que os empresários queriam usufruir do controle do trabalho sem contrapartida social, ou seja, almejavam leis de controle aos sindicatos do pós-1930, mas se opunham à regulamentação do trabalho que implicassem em custos à produção, vistas como um ataque à propriedade privada e ao empreendedorismo.

Vale a pena, aqui, refletir um pouco sobre esse perfil corporativista assumido pelo Estado. O corporativismo é “um sistema de representação de interesses que busca integrar os grupos funcionais representativos das distintas classes sociais em organizações não competitivas, oficialmente sancionadas e supervisionadas pelo Estado” (ARAÚJO: 1998, p. XXIV). Dessa noção, segundo Araújo, pode-se observar dois cenários distintos. O primeiro deles diz respeito ao corporativismo inclusivo, caracterizado “pela tentativa da elite estatal de incorporar política e economicamente segmentos significativos das classes trabalhadoras, empregando predominantemente políticas de bem-estar, distributivas e simbólicas” (Idem). Essa primeira versão corporativista, de acordo com esta autora, é geralmente mais passível de ser implantada em países onde a industrialização encontra-se em fase inicial, em que os níveis de organização e mobilização das classes trabalhadoras são incipientes, onde não há institucionalização dos direitos trabalhistas e que se observa uma crise de hegemonia (nos termos gramscianos). O segundo tipo é o corporativismo excludente. Este, conforme Ângela Araújo, caracteriza-se por uma “política fundamentalmente repressiva e na utilização das estruturas corporativas para desmobilizar e submeter uma classe trabalhadora previamente organizada e atuante”. Geralmente acontece quando há uma crise decorrente de extensa organização e mobilização política, radicalismo ideológico e estagnação do processo de industrialização devido à crise econômica (Ibidem, p. XXV).

Como parece sugerir a literatura especializada, no Brasil, os dois processos parecem ter ocorrido simultaneamente durante o período aqui investigado. Àquela época, assistia-se a um processo de complexificação da sociedade, em que vários setores e agentes sociais emergiam e se consolidavam no cenário político nacional. Era, pois, virtualmente impossível ignorar ou simplesmente excluir a grande maioria da população brasileira, isto

é, mantê-las à margem das diretrizes institucionais a serem adotadas pelo país. Assim, o corporativismo implantado durante a “Era Vargas” mostrava-se paradoxal: ao mesmo tempo em que reconhecia direitos aos trabalhadores, controlava-os através dos sindicatos corporativos; se, por um lado, buscava desmobilizar as suas ações políticas, por outro, incentivava a mobilização para defender o regime; fazia a propaganda paternalista de concessão das leis trabalhistas e coagia os trabalhadores através de violência e prisões.

Vale ainda notar que ao mesmo tempo em que tinha o corporativismo fascista italiano como modelo, o corporativismo brasileiro se adequou à realidade nacional (ARAÚJO: 1998). Nesse sentido, manteve intacta a estrutura agrária brasileira. Ou seja, a partir de 1937, ao mesmo tempo em que o Estado Novo começou a incentivar de maneira mais sistemática a industrialização da economia brasileira, recusou intervir nas relações sociais do campo. Dessa maneira, o corporativismo brasileiro revelou-se bifronte e segmentário.

É bifronte porque contém um componente “estatizante”, que consiste na subordinação ao Estado das organizações da sociedade civil, e um componente “privatista”, que consiste na abertura de áreas institucionais do Estado à representação de interesses organizados da sociedade civil. O caráter segmentário significa que o funcionamento e o impacto das estruturas corporativistas são distintas com relação às classes sociais (Ibidem, p. XXVII).

Araújo salienta, ainda, que:

o corporativismo estatizante não despojou a classe empresarial de todos os recursos organizacionais alternativos, como fez com a classe trabalhadora. As classes proprietárias conseguiram manter associações autônomas, paralelas às oficiais, que constituíam uma reserva de poder e de recursos próprios detida por estes setores independentes do Estado.

A própria aplicação das leis sindicais demonstrava o seu “bias” classista: o rigor e inflexibilidade dos seus dispositivos voltavam-se para as classes trabalhadoras – e aliados à repressão serviram para coibir a sobrevivência de qualquer organização autônoma –, enquanto o empresariado conseguiu alterar alguns dispositivos ou encontrar brechas que adequavam a lei aos seus interesses e permitiam a preservação de sua autonomia, *pelo menos em partes* (grifo meu) (Ibidem, p. XXVIII).

De qualquer maneira, o corporativismo só é possível se aplicado a uma sociedade de massas. O seu objetivo é o controle da população inserida na dinâmica política do país. Dependendo dos propósitos do Estado, o corporativismo pode tornar-se um grande fomentador do desenvolvimento econômico. Para esse fim, um dos fatores que utiliza é a mobilização de massas e a cooptação das lideranças da classe trabalhadora. O Estado

consegue, com a ideologia autoritário-corporativa, forjar o sentimento nacional dentro das classes trabalhadoras. Francisco Campos e Oliveira Vianna, dois dos ideólogos do “regime varguista”, salientavam a necessidade de fortalecer o sentimento nacional, a organização orgânica da sociedade e a identificação dos trabalhadores com o Estado-nação, já que:

a autonomia estadual, a representação parlamentar e o sufrágio universal não seriam, no Brasil, expressões da soberania popular, mas do caudilhismo local, do faccionismo e do mandonismo das oligarquias rurais. Inexistiria entre nós um ideal nacional, “o sentimento dos grandes deveres públicos”, “o sentimento da hierarquia e da autoridade”, a consciência “dos interesses maiores da nação”, o que seriam a base de sustentação das democracias liberais e condição do exercício pleno da cidadania. Aqui, os regionalismos estaduais, os interesses particularistas e egoístas do clã ou dos grupos políticos predominavam sobre os interesses coletivos da nacionalidade, levando à desagregação social, à desunião e à atomização do poder nacional (ARAÚJO: 1998, p. 30).

Ora, na Primeira República, marcada pela política dos coronéis, não era possível a implantação do sufrágio universal, pois os “líderes” regionais mantinham um poder sobre os habitantes que estavam ao seu alcance político, orientando-os de forma a legitimar os seus interesses particulares e locais. Ainda que a representação fosse de caráter nacional, os eleitos colocavam em pauta os interesses regionais de seus “padrinhos políticos”. Naquelas circunstâncias, não seria possível transformar o “povo” brasileiro em cidadãos brasileiros efetivos, pois, a grande maioria não tinha sentimento de pertencimento à nação, sendo mais fortes as identidades regionais. Ora, há que se reconhecer que, com a ideia de colaboração de classes, o Estado conseguia fazer da classe trabalhadora uma chave ideológica importante na cadeia produtiva. Utilizando um discurso “pró-trabalhadores” e sua característica propaganda paternalista, forja-se a obediência dos trabalhadores de maneira inédita no cenário brasileiro. Essa postura pode ser observada nos vários pronunciamentos feitos pelo Ministro Marcondes Filho, que transparecem a estratégia de ação de sua gestão:

O sindicalismo representa o papel de um agente corretivo ou retificador, para criação e desenvolvimento da solidariedade social. Este poderoso instrumento de solidariedade [...] é que vai permitir fazermos o povo poder passar gradativamente da sua condição de massa para essa condição de comunidade, e, talvez mesmo, da comunhão que as responsabilidades futuras do nosso destino no mundo estão a exigir (PARANHOS: 1999, p. 188/189).

É evidente, pois, a preocupação de cooptar as organizações da sociedade civil na tentativa de forjar uma ampla “aliança” de forças sob a liderança do Estado. Com os discursos e sua propaganda paternalista, o Estado tentava mostrar que agora os trabalhadores eram reconhecidos como cidadãos. Estabelecia-se uma grande quantidade de

benefícios aos trabalhadores sindicalizados a fim de incentivar a sua filiação aos órgãos representativos de classe controlados pelo Estado. Ali teriam espaço para verbalizarem suas reivindicações. Afastava-se, com isso, a necessidade de lutar contra a ordem vigente, de realizar greves, motins e de boicotar as empresas. Através dessa cooptação, o Estado transformaria o povo-massa em uma comunidade propriamente dita, baseada na solidariedade orgânica de seus membros, obviamente, em torno do Estado e de seu grande líder Getúlio Vargas (PARANHOS: 1999).

Na visão de Azevedo Amaral o corporativismo brasileiro representaria uma nova forma de democracia. Enquanto a democracia liberal se punha a serviço dos abastados economicamente, a democracia corporativa beneficiaria as diversas classes sociais ancoradas nas categorias de ofício. Portanto, a democracia corporativa seria inclusiva, enquanto a democracia liberal representativa seria excludente.

A representação das classes correspondia à intervenção legítima das forças sociais ativas na direção do Estado. Por meio dela é que Estado e nação identificavam-se e esta última podia, por meio do exercício das funções estatais, realizar os desígnios “traçados pela vontade coletiva”. O corporativismo seria assim o ajustamento da democracia aos tempos modernos, a democracia na sua “acepção autêntica”, livre da deturpação do liberalismo, que envolveria a “organização hierárquica da sociedade”. A democracia não seria portanto incompatível com o autoritarismo. Ao contrário, o Estado autoritário e corporativo seria um Estado democrático de novo tipo (ARAÚJO: 1998, p. 40).

E complementa:

O que caracteriza a Democracia, qualquer que seja a fórmula adotada, é a preocupação dos interesses populares, é o benefício do maior número, é o atendimento dos problemas coletivos. (...) E é justamente sob esse aspecto que a democracia do Estado (...) se sobrepõe à da Primeira República, porque nesta, que era privilégio de pequenos grupos oligarcas, todos os trabalhadores estavam exilados da legislação, e foram renegados pelos governos, enquanto que agora (contamos com) o Estado Nacional – democracia política, social e econômica, democracia orgânica, democracia de substância, democracia de fundo (...) É justamente por amor à Democracia, senhores, que devemos proclamar o vigor, a oportunidade e o realismo do Estado Nacional (PARANHOS: 1999, p. 165).

Desse modo, as figuras mais influentes no interior do “Estado varguista” achavam-se mobilizadas para incutir na população a ideia de que o Estado era verdadeiramente democrático porque beneficiava a grande parcela da população; mas essa democracia não se fazia por meio da participação política dos indivíduos. Somente agora a representação política poderia ocorrer de maneira efetiva, por meio de uma democracia social, representada pelos benefícios sociais; de uma democracia econômica, representada pela instituição do salário mínimo; e de uma democracia política, representada pela organização

dos sindicatos corporativos onde os trabalhadores poderiam se articular politicamente com o Estado e os patrões. Assim, de acordo com o discurso oficial, “‘democracia’, na realidade, nada tem a ver com a concretização da vontade geral ou da soberania popular” (SAES, p. 31).

Outro ponto importante desse discurso foi sua serventia à justificação e legitimação do autoritarismo do Estado. Ao invocar a autoridade no governo, afirma-se que sem autoritarismo não é possível governar. O corporativismo seria, então, uma forma de autoritarismo mais eficaz. Só com esse governo poder-se-ia superar as dificuldades que a modernidade e a cultura de massas geraram, pois os “problemas relativos ‘às grandes massas da população’, a complexificação e urgência das soluções teriam colocado ‘a dramática necessidade de substituir o Estado político pelo Estado técnico’, integrando as classes econômicas na estrutura do poder” (ARAÚJO: 1998, p. 39). Não há como fazer política tal como em sociedades pequenas e mais simples, onde todos podem a princípio participar diretamente e ativamente da estrutura do poder estatal. Hoje, dizia o discurso oficial, há que saber articular as várias formas de pensar e saber, que podem gerar conflitos, dentro de sociedades complexas, para não alimentá-los ainda mais. Assim, o Estado seria forte e autoritário para controlar o potencial cataclísmico das sociedades contemporâneas.

Debates sobre cidadania e sua institucionalização na “Era Vargas”

A cidadania moderna só se tornou algo palpável para a maioria da população depois que o capitalismo se estabeleceu como sistema econômico hegemônico nos países do ocidente. Ou seja, com a mudança nas relações econômicas, houve também uma mudança nas organizações jurídicas e, devido a essas mudanças, houve uma transformação na organização institucional do Estado. Por conseguinte, ainda que haja a objeção de que tal mudança normativa não passou de um avanço meramente formal, as relações sociais deixaram de ser pré-estabelecidas para serem estabelecidas livremente. Sob a égide do capitalismo todo cidadão de um determinado Estado-nação passa a ser considerado um indivíduo portador de direitos básicos iguais a todos. Nenhum indivíduo é, a partir de então, dependente de um senhor em função de laços de favores, familiares etc. Do ponto de vista econômico (e ainda que formalmente), todo indivíduo passa a ser livre para travar relações com quem bem entender. O servo libertou-se dos grilhões da terra, tendo o direito de ir e

vir, de obter propriedade, de escolher seu ofício, meio de subsistência, de vida etc. Dessa forma, tão importante quanto à revolução econômica, o capitalismo só encontrou espaço para se desenvolver devido, também, à revolução jurídica e institucional. Historicamente, isso acarretou a fusão das instituições no plano geográfico, dentro de um determinado Estado-nação, além da separação e especialização das mesmas no plano funcional. Ou seja, enquanto no feudalismo os direitos consuetudinários tinham lugar no plano local, agora, os direitos passaram a estar ancorados no plano nacional (MARSHALL: 1967).

O capitalismo necessita, portanto, de indivíduos “livres” para estabelecer relações contratuais de trabalho e consumir os seus produtos da forma que bem quiserem. Agora, como todos os indivíduos são formalmente livres para ir e vir e, dessa feita, para estabelecer contratos de trabalho com quem desejarem, abre-se espaço para a reivindicação de participação na esfera política. Como a literatura especializada revela, em seus primórdios, os setores dominantes das sociedades capitalistas mostravam-se refratárias à participação dos não-proprietários na esfera política. Argumentavam que como o Estado somente assegurava o direito de propriedade, deveria permanecer um “árbitro neutro” nas disputas entre as partes contratantes do mercado (Ver LOCKE: 2001). Desse modo, os não-proprietários não teriam motivo para participarem da esfera política. Mas, bem se sabe, a igualdade nas relações contratuais mostrou-se, historicamente, não mais que uma quimera, que uma ideologia. Os proprietários dos meios de produção eram capazes de fazer prevalecer as suas vontades e interesses sobre aqueles dos trabalhadores. Percebendo isso, os trabalhadores passaram a reivindicar a sua participação na esfera política para fazer com que o Estado assegurasse os seus direitos por meio de regras que normatizassem as relações entre capital e trabalho.

A consequência histórica da participação dos trabalhadores na esfera política foi a interferência do Estado nas relações sociais. De maneira gradual, surgiram inúmeras regulamentações sobre o mercado de trabalho a serem “respeitadas” por trabalhadores e capitalistas. Outra consequência da participação dos trabalhadores na esfera política foi a crescente assistência proporcionada àqueles que paravam de trabalhar por meio da instituição da previdência social, além de assistência voltada à educação, à saúde, à segurança, ao lazer etc.

Desse modo, historicamente, enquanto os direitos civis lançaram os elementos para o funcionamento do capitalismo, os direitos políticos e sociais voltaram-se à regulamentação dos conflitos dentro do sistema. Os direitos civis tornaram possível a emergência de uma ordem social meritocrática, que valoriza o esforço e trabalho de cada um. Já os direitos políticos e sociais impõem limites às liberdades individuais, de forma a fazer prevalecer a vontade coletiva. Assim, Saes, citando Delaunay, diz que os direitos civis correspondem à “cidadania efetiva inicial (...) sem os quais a relação entre capital e trabalho assalariado, formalizada como livre acordo de vontades individuais, não pode se implantar, se reproduzir e se expandir” (SAES, p. 72). E os direitos políticos e os direitos sociais, por sua vez, correspondem à cidadania efetiva evoluída, que imporia às classes dominantes as reivindicações das classes populares (Idem).

T. H. Marshall (1967) codificou a cidadania moderna, pensando no caso inglês, a partir desses três termos. Segundo o autor, os direitos de ir e vir, obter propriedade, liberdade de expressão, igualdade jurídica são os direitos civis (historicamente, os primeiros a serem institucionalizados na Inglaterra). Logo após vieram os direitos políticos, que se referem às garantias legais de participação na esfera política, ou seja, de votar e ser votado podendo eleger e ser eleito para cargos políticos-público, participando, assim, da escolha das diretrizes do Estado. Por fim, os direitos sociais dizem respeito às garantias à previdência, à educação, à saúde, à segurança, e ao lazer. Destarte, Marshall pensa a cidadania plena como a participação integral do indivíduo na comunidade política a partir do exercício desses direitos.

Cidadania, então, só se dá, para Marshall (1967), quando cada indivíduo tiver a capacidade racional de avaliar e optar pelas diretrizes do país em que habita. Todos os cidadãos plenos, uma vez insatisfeitos com as diretrizes de seu governo, podem fazer escolhas que impliquem em mudanças. É claro que há interpretações críticas a esse ponto de vista: Saes, por exemplo, argumenta que

influência política *é (grifo meu)* a capacidade de alterar marginalmente as decisões tomadas pelos governantes sem, no entanto, chegar a modificar o essencial: a direção geral do processo de tomada das decisões governamentais. Por outro lado, essa corporificação cria mais uma “ilusão prática”: a ideia de que todos os homens, independentemente de sua condição socioeconômica, estão participando do exercício do poder político (SAES, p. 26).

Nessa linha crítica de raciocínio, pode-se dizer que a participação política nas sociedades contemporâneas dá-se *a posteriori*, ou seja, nunca acontece simultaneamente aos eventos de maior relevância. Diz-se isso porque, como a cidadania só se dá dentro de um Estado-nação, na medida em que tal é um aparato jurídico-econômico-ideológico que regula a vida em sociedade, caso seus governantes não reconheçam os direitos de cidadania em seu mandato, podem vir a sofrer crises de legitimidade. As eleições podem, então, ser vistas como a oportunidade em que os eleitores julgam os atos dos governantes.

Outro aspecto na noção de cidadania, tal qual concebida por Marshall, é que os direitos modernos surgiram como um meio de atenuar as desigualdades resultantes do funcionamento do capitalismo. Na medida em que o sistema econômico capitalista é permeado por uma contradição básica – qual seja, a exploração do trabalho pelo capital, razão pelas quais riquezas e desigualdades são produzidas a um só tempo –, a cidadania é vislumbrada como um instrumento normativo eficaz para amenizar as desigualdades materiais geradas em seu seio. Em parte, isso é tornado possível justamente por meio da participação dos indivíduos na comunidade política, que decidem onde e como devem ser alocados os recursos públicos.

Mas, deve-se reconhecer que, historicamente, muitas dessas transformações não se deram de forma pacífica, por meio de processos eleitorais. Grande parte dos direitos trabalhistas e sociais foi instituída pelo Estado em decorrência de lutas e embates extra-institucionais. Ora, como bem salientou Saes, na medida em que “a perspectiva da maioria social é dinâmica e progressiva, e a perspectiva das classes dominantes é estagnacionista e regressiva, o processo de criação de direitos na sociedade capitalista é conflituoso, embora não contraditório” (SAES, p. 20). Enquanto as classes dominantes tendem a se mostrar refratárias a reformas que mudem o seu status social, pressões por transformações surgem precisamente de setores sociais que se veem em condições desprivilegiadas. Assim, existe uma tensão entre classes populares, ou classes subalternas nos termos gramscianos, e classes dominantes. Em certa medida, é possível historicamente perceber que a institucionalização dos direitos da cidadania moderna teve o efeito de amenizar conflitos e garantir condições propícias ao funcionamento da economia capitalista. Nesse sentido, parece justo supor que a cidadania pôde ser instrumentalizada, em diversas circunstâncias,

como meio de controle da dinâmica social, inclusive de reivindicações anticapitalistas, ancorando-se no mito da igualdade de oportunidades, no esforço pessoal de cada indivíduo para buscar ascensão social e na própria valorização do trabalho alienado.

Na definição de T.H. Marshall, a dimensão social da cidadania moderna serve para atenuar as desigualdades resultantes do capitalismo. Salienta-se aqui que ao cumprir a função apontada por Marshall, os direitos sociais acabam contribuindo também para a reprodução das condições de vida das classes populares de maneira compatível às próprias necessidades de funcionamento do sistema capitalista. Se assim for, pode-se supor que os direitos sociais podem ser expandidos ou suprimidos de acordo com as circunstâncias, ou seja, conforme variações nos níveis de acumulação de capital. Variações como essas podem ser observadas também em relação aos direitos civis e políticos (TAVOLARO: 2005).

Não deixa de ser interessante o fato de que os direitos sociais ganharam relevância na ordem normativa precisamente em circunstâncias marcadas pela supressão de direitos civis e políticos. Em vários deles, os direitos sociais foram instrumentalizados para mobilizar a “massa” e, ao mesmo tempo, angariar suporte, apoio e legitimidade para a alavancagem do crescimento econômico. Ao investir na melhoria da infraestrutura básica, o Estado consegue proporcionar uma melhora nos níveis de bem-estar a setores mais amplos da população. Tais investimentos incidem positivamente na produção. Historicamente, tais políticas tenderam a controlar os ânimos de setores das classes populares que a princípio mostravam-se refratárias à ordem política e social.

Robert Dahl (1997), diferentemente de Marshall, apresenta uma definição mais restrita do que vem a ser a cidadania moderna, da qual os direitos sociais encontram-se ausentes. Para ele,

todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: 1. De formular suas preferências. 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva. 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (1997, p. 26).

E para essas oportunidades serem executadas ele estabelece oito garantias:

1. Liberdade de formar e aderir organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio; 5a. Direito de

líderes políticos disputarem votos; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas; 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (Idem, p. 27).

Para Dahl, então, a cidadania só existe em um Estado democrático. Em Estados autoritários não é possível existir cidadania, na medida em que os direitos civis e políticos estão ausentes. Os direitos civis são vistos como a possibilidade de formulação de preferências e de expressá-las, individual ou coletivamente. Os direitos políticos, por sua vez, fazem parte das garantias para a existência dos direitos civis, ou seja, um é dependente do outro. Sem os direitos políticos, os civis não existem; igualmente, sem os direitos civis, prerrogativas políticas em benefício dos cidadãos também não existem.

Dahl (1997) ainda considera que nem todas as reivindicações dos cidadãos serão contempladas pelo governo. Este fará um cálculo do que é mais viável economicamente e o que abarca maior quantidade de beneficiados. Porém, Dahl deixa em aberto se o governo está vinculado diretamente aos interesses de seus cidadãos ou se tem autonomia para escolher as preferências. A única coisa que garante é que o governo ao menos considerará as preferências de todos os cidadãos igualmente, mesmo que essas não sejam contempladas. Nesse sentido, os direitos sociais podem ou não fazer parte da pauta governamental, dependendo das preferências de seus cidadãos e da conveniência do governo.

O problema que se pode observar do esquema de Robert Dahl, primeiramente, é que ele é fundamentalmente um tipo ideal. Assim, a grande questão está se o governo está disposto a contemplar as preferências dos cidadãos. Ele pensa que toda a população tem interesses cívicos e públicos nos atos de se candidatar para um cargo público e governar. Conforme salientado anteriormente, os governantes muitas vezes demonstram ter interesses próprios, preferindo-os aos dos cidadãos ou ao bem coletivo na hora de alocar recursos públicos. Dahl parece, ainda, esquecer que o Estado é um aparato jurídico-econômico-ideológico estruturado sobre normas legais escritas, ancorado em um aparato repressivo que lhe proporciona suporte e, em certas circunstâncias, influencia diretamente na vida social e econômica do país.

Ora, no Brasil, foi somente a partir da derrubada da chamada Primeira República que certas dimensões da cidadania moderna começaram a ser estendidas às classes

populares de maneira mais sistemática. Isso foi um reflexo direto da estratégia do governo provisório para ganhar sustentabilidade e legitimidade. Contudo, no Brasil, diferentemente de como Marshall (1967) havia codificado ao refletir a respeito do caso inglês, os direitos sociais saíram na dianteira, em detrimento dos direitos civis e dos políticos, muitas vezes propositalmente restringindo-os. Conforme indicado anteriormente, a fim de manter o controle das classes trabalhadoras, o “regime varguista”, desde seus primórdios, preocupou-se em “equacionar” a “questão social” brasileira. Isso resultou em decretos e leis que, ao regulamentarem as relações trabalhistas no Brasil de maneira inédita, acabou também por assegurar certos direitos sociais aos trabalhadores. Esses direitos serviam como um modo de controle sobre os trabalhadores. Nesse sentido, segundo Santos:

vinculação da política social, sentido estrito, à política de acumulação não poderia ser mais óbvia e apenas repetia o que ficara claro, já, desde 1933, a saber, que a política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulação e todo o problema, do ponto de vista governamental, consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação (1987, p. 30/31).

Dessa forma, é nítido e claro que o “Estado varguista” passou a decretar e editar leis sociais pensando, essencialmente, em beneficiar a acumulação capitalista. Os direitos sociais beneficiaram os trabalhadores mas, vale lembrar, lograram também garantir forte legitimidade ao projeto de desenvolvimento capitalista que aos poucos era forjado e coordenado pelo governo.

A concepção de Gomes a respeito do papel que cumpriram os direitos sociais aproxima-se daquela defendida por Santos. Para ela, a dimensão social da cidadania na “Era Vargas” passou a ser vista “como um instrumento necessário não só à estabilidade política, como ao crescimento econômico e particularmente industrial do país *a partir do Estado Novo* (grifo meu)” (GOMES: 1979, p. 204). Isto é, a legislação social passou a disciplinar as classes trabalhadoras. Era necessário ter um ofício e ser sindicalizado para ter direitos sociais. Ideologicamente o Estado passou a ser visto através da propaganda do concedente das leis trabalhistas, do criador da justiça do trabalho que julga as irregularidades e o não cumprimento das leis, como o benfeitor das classes trabalhadoras. Os direitos dos trabalhadores sindicalizados foram “equiparados”, pelo menos em lei e no discurso, aos direitos dos patrões. Não era mais necessário, assim, entrar em confronto

direto com os padrões, pois o Estado assegurava os seus “direitos”. Desse modo, para Ângela Gomes, no “nível político e ideológico, a legislação social abandonava o estatuto de arma de ataque à burguesia, para se constituir, cada vez mais, em arma de defesa e promoção de seus próprios interesses, *da burguesia* (grifo meu)” (Idem). Esta autora ainda argumenta que, naquelas circunstâncias, somente “quem tem ofício, tem benefício” (GOMES: 1994). Para ela, assim como para Paranhos (1999, p. 204), a cidadania ficou calcada na ideologia do Estado-autoritário-corporativo e na ideologia do trabalhismo. Para esses dois autores, pois, a cidadania na “Era Vargas” só era vivenciada por trabalhadores com carteira assinada e representados por sindicatos oficiais.

Araújo, por sua vez, considera a cidadania institucionalizada na “Era Vargas” como ancorada e “exercida pelas classes, enquanto forças econômicas, e cuja realização deveria se dar nos quadros de uma ‘democracia corporativa’, que supunha uma sociedade harmônica, livre do conflito entre as classes, e um Estado autoritário” (1998, p. XXXI). Araújo ainda diz que o conceito de cidadania defendida pelos tenentes, que em parte influenciou a estrutura normativa institucionalizada pelo “Estado varguista”, orientava-se de tal forma que “a direção dos negócios públicos deveria ser entregue aos ‘que trabalham e produzem’, ou seja, às classes produtivas organizadas em sindicatos; cidadãos seriam todos os filiados aos sindicatos já que esta era a condição para o exercício dos direitos políticos” (Idem, p. 65).

Santos (1987) denominou o padrão de cidadania implícito nessa ordem político-normativo com o termo *regulada*. Segundo o autor:

o conceito de cidadania regulada cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todas aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (Idem, p. 68).

Ou seja, todos esses autores consideram que, naquelas circunstâncias, somente a partir do momento em que o indivíduo fizesse parte do processo produtivo era capaz de

obter o status de cidadão. Destarte, na “Era Vargas”, na configuração de direitos e deveres que se institucionalizaram prevaleceu a noção segundo a qual cidadãos eram aqueles que ocupavam profissões reconhecidas e regulamentadas pelo Estado. Como visto, isso requeria dos indivíduos a filiação a sindicatos oficiais. Ou seja, a expansão do universo da cidadania dependia do aumento do número de profissões, tanto quanto de seus sindicatos de representação, pelo aparelho do Estado. Segundo Santos:

população economicamente ativa é partilhada em regulamentados e não-regulamentados, os regulamentados o são por categoria profissional e apenas os trabalhadores regulamentados poderiam associar-se em sindicatos, os quais deveriam ser reconhecidos pelo Estado.

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, na realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. Quando, após reestruturar nestes moldes a esfera da produção, o Estado se volta para a política social *strictu sensu*, a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e intraburocrático, por outro (1987, p. 69).

Duas observações fazem-se necessárias: em primeiro lugar, cria-se uma espécie de “estratificação” no interior do próprio universo de cidadãos já que as próprias profissões são distintamente valorizadas, ou seja, recebem atributos simbólicos diferenciados pelo aparelho do Estado. Conforme sugere Santos,

os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos por via da regulação profissional, e sendo a contribuição de cada função de seu nível de renda, a regulamentação da cidadania implicou, na prática, em uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários na mesma medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar. A universalidade aparente da lei em sua participação profissional convertia-se em desigualdade entre os cidadãos via sistema previdenciário (1987, p. 70).

Em segundo lugar, não havia, naquelas circunstâncias, espaço para dissenso dentro do universo político – antes ao perigo de retaliação do próprio Estado, que poderia, no limite, suspender o status de cidadão aos “perturbadores da ordem”.

Conclusão

A estrutura normativa implantada no Brasil após 1930 foi corporativa. Essa estrutura foi uma estratégia do governo provisório para ganhar legitimidade. Desse modo, para se manter e ter legitimidade o governo enfrentou embates de várias facções sociais,

articulando-se com várias delas, incorporando alguns de seus pontos. Porém, somente no momento que o Estado conseguiu se autonomizar das forças sociais ele pôs em prática a sua proposta de estrutura normativa, sendo construída gradativamente ao longo dos anos 1930 a 1945. Por conseguinte, o Estado não ficou atrelado de maneira substantiva a nenhuma classe ou facção de classe social; mostrou, sim, habilidade para se aproximar mais de algumas facções e para se distanciar de outras em momentos diferentes.

A estrutura normativa corporativa implantada pelo Estado ancorou-se na cooperação entre as classes, reunidas e articuladas sob sua égide. Para os ideólogos do Estado, somente dessa maneira o Brasil conseguiria se desenvolver. Para conseguir isso, o governo editou e decretou várias leis, reforçando sua posição de comando e coordenação. A bem da verdade, as classes empresariais jamais deixaram de gozar de maior liberdade que as classes trabalhadoras. Utilizando sua influência econômica, o empresariado logrou manter várias de suas entidades representativas à margem da tutela sistemática do governo. Já os órgãos representativos dos trabalhadores dificilmente conseguiam manter sua autonomia.

O Estado precisava inculcar nas classes trabalhadoras o ideal de nação, autoridade, hierarquia etc. Dessa maneira, não era aceitável que as classes trabalhadoras tivessem liberdade para se articularem e se mobilizarem. Isso implicou no afastamento e cooptação, pelo Estado, dos líderes dos sindicatos mais combativos através de violência, prisões, coerção etc. Por isso os sindicatos ficaram atrelados ao Estado, podendo este intervir em sua dinâmica e orientar suas principais diretrizes. Observa-se, desse modo, o caráter autoritário do Estado ancorado em uma ideologia autoritário-corporativista.

De acordo com essa orientação ideológica, o ato de governar era, por excelência, um ato autoritário. Abdicar do autoritarismo significaria abrir mão do próprio governo. Daí as fortes críticas às instituições da democracia liberal: os principais ideólogos e figuras centrais do “regime varguista” argumentavam que a democracia representativa não passava de uma forma de caudilhismo a serviço de coronéis, das oligarquias regionais e dos mais abastados economicamente. Daí, também a necessidade de uma nova forma de democracia, ancorada na representação técnica dos ofícios, representados por sindicatos oficiais.

Através dessa representação técnica, as classes trabalhadoras e as classes empresariais teriam seus interesses verdadeiramente representados dentro do Estado.

Foi a partir dessa concepção normativa e dessa configuração político-institucional que a cidadania deu os primeiros passos em direção à sua universalização no Brasil. Nesse sentido, pode-se dizer que os direitos de cidadania exerceram um forte papel de controle e tutela das classes populares, evitando reformas radicais. Ou seja, a cidadania via regulamentação profissional, sindical e de carteira assinada serviu para afastar e controlar setores das classes populares a fim de concentrar energia para o esforço da produção. Com a melhoria nas condições de vida, os trabalhadores não teriam mais motivo para entrar em confronto com os patrões devendo, assim, se concentrar sistematicamente no trabalho. Tudo leva a crer, pois, que se assistiu naquele período (1930-1945) a institucionalização de uma espécie de “cidadania econômica”, ancorada na estratificação de renda.

Bibliografia

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro. *A construção do consentimento: corporativismo e trabalhadores no Brasil dos anos 30*. São Paulo: Edições Sociais, 1998.

CARONE, Edgar. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo: Difusão Européia, 1974.

_____. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: DIFEL – Difusão Editorial, 1976.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 8ª edição, 2006.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara 3ª edição, 1987.

GOMES, Angela de Castro. *A Invenção do Trabalhismo*. Rio Janeiro: Editora Relume Dumará, 1994.

_____. *Burguesia e Trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

LOCKE, John. *Dois Tratados Sobre o Governo*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Ri de Janeiro: Zahar, 1967.

PARANHOS, Adalberto. *O Roubo da Fala: Origens da ideologia do trabalhismo no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1995.

SAES, Décio Azevedo Marques de. “Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania”. *Revista Crítica Marxista*.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2ª edição, 1987.

TAVOLARO, Sergio B. F. *Citizenship and Modernity in early 20th century Brazil: a sociological interpretation*. New York – USA. Ph.D. Dissertation, Sociology Department, New School for Social Research, 2004.

_____. “Existe uma modernidade brasileira? Reflexões em torno de um dilema sociológico brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(59): 6-22. 2005.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 3ª Edição, 1989.