

## Periferia e marcha dos direitos – os casos de Brasil, Argentina e Chile

Ivan Henrique de Mattos e Silva

### Ivan Henrique de Mattos e Silva

é doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. E-mail: ivanhmsilva@gmail.com

### Resumo

Este texto possui como objetivo a realização de uma reflexão comparada acerca dos processos de consolidação dos direitos e da cidadania, no Brasil, na Argentina e no Chile, desde sua conformação enquanto Estado-nação até os respectivos processos de redemocratização, ao final do século XX. Para tanto, será implementado um debate entre os trabalhos que se debruçaram sobre o tema, nos países em questão, em consonância com a reconstrução histórica desse processo. Adota-se aqui a hipótese de José Murilo de Carvalho, segundo a qual o modo de constituição dos Estados condiciona a própria construção da cidadania, de modo que, dada a importância assumida pela centralização política e o rechaço ao liberalismo, na construção do Estado brasileiro, o avanço dos direitos sociais, por aqui, coincidiu com os períodos de fechamento de regime, enquanto, na Argentina e no Chile (em maior ou menor grau), os períodos de fechamento de regime são coetâneos a retrocessos nos direitos sociais.

### Palabras-chave

Marcha dos direitos; América Latina; Cidadania.

### Abstract

This text has as an objective the accomplishment of a comparative reflection regarding the processes of consolidation of rights and citizenship in Brazil, Argentina and Chile from their conformation as a Nation State until the respective redemocratization processes by the end of the 20th Century. In order to do so, a debate will be executed among the papers and works that have looked over the matter in the countries in question, in line with the historical reconstruction of this process. It is adopted here José Murilo de Carvalho's hypothesis, according to whom the manner in which States are constituted conditions the very construction of citizenship, in a way that, given the importance assumed by the political centralization and the rejection of liberalism in the construction of the Brazilian State, the advancement of social rights in here coincided with the periods of regime closure, while in Argentina and Chile (to a greater or lesser degree) the periods of regime closure are contemporaneous to regression in social rights.

### Keywords

March of rights; Latin America; Citizenship.

### Cidadania e a marcha dos direitos

Adotando como base teórica e de comparação o modelo clássico da marcha dos direitos definido por Marshall, na análise do caso inglês, este artigo tem como objetivo discutir os meandros das respectivas trajetórias de afirmação dos direitos civis, políticos e sociais, no Brasil, na Argentina e no Chile, em suas aproximações e especificidades. O foco se centra nos respectivos processos históricos de construção de sistemas de proteção social. Ainda que a análise esteja (ao menos em parte) fundamentada no arcabouço conceitual fornecido pela obra de Marshall, não se pretende, aqui, levar em conta as trajetórias brasileira, argentina e chilena como meros desvios de um padrão evolutivo linear, extrapolado da experiência inglesa como norma global (SABATO, 2001).

Diferentes trajetórias político-institucionais configuram distintos padrões de consolidação da cidadania, bem como diversos são os problemas e questões com os quais os países têm de lidar, ao longo de seus processos de modernização – a herança colonial e o legado da escravidão (esta, em maior medida no Brasil do que na Argentina e no Chile), foram questões centrais a ser enfrentadas para o desenvolvimento da cidadania, no contexto latino-americano, diferentemente do caso inglês. Há, ainda, outro fator a ser considerado: dada a condição *ex ante* do Estado, no Brasil e na Argentina (e o mesmo poderia ser dito sobre o caso chileno), em relação à sociedade civil organizada (LÓPEZ-ACCOTTO, GUGLIANO, 1995), ele ocupa um papel central também na configuração dos sistemas de proteção social e do arcabouço da cidadania.

A hipótese assumida aqui é de que, por um lado, os elementos estruturantes da condição periférica (notadamente a herança colonial e o legado primário-exportador) funcionam como uma conjuntura crítica (MAHONEY; VILLEGAS, 2009) que condiciona um padrão de estabelecimento de direitos sociais centrado na figura do Estado enquanto mediador de conflitos sociais e de classe, estendendo direitos com base em uma estrutura corporativa; e, por outro lado, que diferentes trajetórias, no sentido da configuração de estruturas modernas, em cada país, acabaram configurando padrões distintos de cidadania e *welfare state* (CARVALHO, 2014) – com o caso do Brasil experimentando a paradoxal associação entre períodos de fechamento de regime e a extensão da cobertura dos direitos, ao passo que o oposto se verificou na Argentina e no Chile.

Assume-se aqui o conceito de cidadania segundo definido por Marshall (1967), subdividindo-o, portanto, em três categorias de direitos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, os quais podem ser resumidos, respectivamente, em: garantias individuais e liberdades negativas; participação na *pólis* ou exercício do autogoverno; e participação na riqueza coletiva.

É fundamental salientar, ainda, que, embora a categorização proposta pela obra clássica do Marshall seja de extrema importância para a análise aqui empreendida, a tipificação evolutiva que o autor empreende (tendo como base o caso inglês) – de que haveria uma

evolução histórica necessária, passando da adoção dos direitos civis, favorecendo a demanda por direitos políticos, que, por sua vez, serviriam como fundamento institucional e mobilizador para a demanda de direitos sociais<sup>2</sup> – não pode ser imediatamente transposta sequer para outros países do centro do capitalismo (tais como os Estados Unidos ou a Alemanha), e menos ainda para os países da periferia do capitalismo, em especial aqueles da América Latina (que também possuem diferenças entre si).

117

Como salientado por Carvalho (2014), mais do que uma sequência lógica necessária, a natureza histórica da cidadania se desenvolve dentro da natureza histórica do próprio Estado, de modo que a maneira como se configuram os Estados condiciona a própria construção da cidadania. O fenômeno é, portanto, contextual e histórico, verificando-se um forte componente de *path dependence* em função de escolhas políticas e institucionais progressas. O caminho da marcha dos direitos em cada país é peculiar e responde às singularidades do desenvolvimento histórico local.

Apesar de ter limitações, a análise de Marshall fornece também outra percepção importante quanto à construção da cidadania – seja na Inglaterra, seu objeto, seja em qualquer outro lugar –, a importância de um senso de pertencimento a uma coletividade:

A despeito do aparente etnocentrismo de suas formulações (a cronologia inglesa, que descreve, pode ser entendida até como metáfora), Marshall fornece um quadro conceitual valioso quando concebe a cidadania como incorporação progressiva de direitos civis, políticos e sociais. O suposto básico não é que, para tornar-se efetiva, a cidadania tenha que seguir formalmente aqueles passos, e sim que a efetividade da cidadania significa a amplificação da medida de igualdade representada pelo pertencimento à comunidade, que se estende (a todos) e se enriquece (pelos ditos direitos). (WERNECK VIANNA, 1991, p.143).

Há ainda dois outros fatores que não podem ser negligenciados, na análise histórica da marcha dos direitos nos países da América Latina (em maior ou menor grau, de acordo com o país): a herança colonial e a herança escravista. Se, por um lado, a condição colonial representa um impedimento estrutural à configuração do Estado-nação – padrão dentro do qual se desenvolve o conceito moderno de cidadania –, por outro, a condição do escravo é a negação completa da cidadania, na medida em que não reconhece sequer a condição de humanidade ao indivíduo.

Embora o presente trabalho esteja pautado pela definição de cidadania de Marshall (feitas as devidas adequações e objeções acima mencionadas), há quatro aspectos da cidadania, segundo Reis (1999), comuns a diferentes perspectivas e abordagens: seu referencial histórico; a referência imediata à ideia de *inclusão X exclusão*; a tensão permanente entre cidadania como *status* ou como *identidade*; e a tensão entre cidadania enquanto *virtude cívica* ou *direito/prerrogativa*.

Em relação às raízes históricas, há, de acordo com Reis (1999), certo consenso acerca de o conceito de cidadania possuir duas fontes de origem: as religiões antigas (com relação à noção de igualdade, no caso, perante um deus – ou deuses) e as civilizações grega e romana (tendo por base as ideias de liberdade<sup>3</sup> e valores republicanos). A ideia de inclusão está visceralmente conectada ao conceito de cidadania, na medida em que ser cidadão sempre implicou ser parte constituinte de um corpo político/social maior (seja a pólis, seja o Estado-nação). O terceiro ponto diz respeito à tensão entre a compreensão do cidadão enquanto indivíduo portador de direitos e deveres e do cidadão enquanto partícipe de uma identidade compartilhada (que deriva da fusão histórica entre Estado e nação).

Por fim, há a tensão entre a cidadania encarada como repositório das virtudes cívicas – que Reis (1999) define como *cidadania republicana* – e a cidadania vista enquanto um contrato que fixa direitos e deveres, num sentido quase mercantil – *cidadania como consumo de direitos*.

118

Já no mundo medieval, o burguês como tipo ideal passou a incorporar o protótipo do cidadão, no esteio de uma cultura política – ainda em vigência – que alia o conceito de cidadania ao desenvolvimento da modernidade (REIS, 1999). A categoria político-social do burguês, enquanto força potencial do devir histórico, incorpora, também, o próprio sentido da realização do projeto da modernidade: a República, que tem na afirmação da cidadania o seu fundamento (não à toa, portanto, a longevidade dessa cultura política identificada pela autora).

### **A condição periférica na América Latina e seus condicionantes**

Os países da América Latina contam com algumas especificidades, no tocante ao seu processo de desenvolvimento: são, em primeiro lugar, países de herança colonial – fator determinante para a longa permanência de estruturas pré-modernas, quer no âmbito econômico, quer político ou social – e, portanto, surgem antes como empresas do que como nações, para fazermos referência ao clássico texto de Caio Prado Júnior<sup>4</sup>. A segunda especificidade concerne à não espontaneidade de seu desenvolvimento econômico (CEPÊDA, 2010; VIANNA, 1991): a despeito de intentos industrializantes autônomos (em diferentes níveis e variações), a construção da modernidade latino-americana se realiza por intermédio de uma vontade política materializada na figura do Estado.

Em face de sua condição colonial, a economia dos países latino-americanos se configura enquanto um processo estratégico no sistema de produção e circulação internacional do capital, servindo como fornecedora de matérias-primas e produtos primários às metrópoles, explorados em regime de monocultura e latifúndio. Ainda que o ponto de inflexão seja a década de 1930, o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX são marcados por impulsos de industrialização (embora limitados), em especial em três países: Argentina, Brasil e Chile – a despeito de o crescimento do setor manufatureiro chileno ser o mais antigo, valendo-se do crescimento dos preços do nitrato antes e depois da Guerra do Pacífico (1879-1883) (LOVE, 2009). Os ganhos de produtividade do setor exportador, nos anos 1910 e 1920, puderam ser transferidos ao setor não-exportador, também em decorrência do relativo crescimento do mercado doméstico (HIRSCHMAN, 1968).

A Depressão da década de 1930 representou um tremendo revés, não apenas ao modelo primário-exportador, mas também ao seu sustentáculo teórico e ideológico, o liberalismo latino-americano, de modo que mesmo os países cuja tradição liberal era mais avançada (como a Argentina e o Chile) passaram a caminhar no sentido da centralização econômica. A crise enfraqueceu em grande medida a posição material e a legitimação ideológica das elites tradicionais (WHITEHEAD, 2009).

Apesar de contarem com trajetórias republicanas pré-1930 distintas, essa década marca um ponto de inflexão na trajetória dos três países, os quais entram num processo de reconfiguração macroeconômica (e sociopolítica) que culmina, entre o final dos anos 1940 e meados de 1950, com a rejeição explícita do velho modelo de crescimento baseado nas exportações e a consolidação de um padrão de desenvolvimento mais endógeno, pautado pela estratégia de Industrialização por Substituição de Importações (THORP, 2009).

A criação da CEPAL, em 1948, e a publicação do Manifesto dos Periféricos (também chamada de a “tese Prebisch”), em 1949, exercem um papel central nessa mudança de trajetória (HIRSCHMAN, 1968).

119

A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) é uma instituição pertencente à ONU, tendo surgido em 1948 por iniciativa chilena (ainda em 1947). Dentre seus quadros, três nomes possuem grande destaque na trajetória da própria instituição e na constituição do que se configurou como o estruturalismo cepalino (que vai pautar boa parte das políticas de fomento à industrialização, em vários países da América Latina): Raúl Prebisch (argentino), Celso Furtado (brasileiro) e Aníbal Pinto (chileno). A criação da CEPAL e, na sequência, a tese de Prebisch de 1949 representam um importante contraponto ao pensamento ortodoxo de então, sobretudo porque se coloca o desafio de provar que haveria uma “visão latino-americana” válida, e não subordinada aos interesses dos países centrais (THORP, 2009) O estruturalismo cepalino, portanto, se apresenta como uma teoria original e autóctone, que representa a “interpretação latino-americana” sobre a condição do atraso na periferia (CEPÊDA, 2010; THORP, 2009; LOVE, 2009) e vai pautar políticas públicas fundamentais no Brasil, Chile e Argentina, desde o final dos anos 1940 e início dos anos 1950.

Se a teoria do subdesenvolvimento se constitui como o diagnóstico da condição do atraso, na periferia do capitalismo, a outra face desse processo é a instauração do chamado modelo nacional-desenvolvimentista – síntese política conformada a partir de uma brecha histórica, em que o sujeito político fundamental na condução do processo de desenvolvimento passa a ser o Estado, extraindo-se como síntese seis argumentos principais:

- a) Compreensão da economia como um sistema nacional integrado;
- b) Crítica ao primado do mercado e seu automatismo, no estabelecimento de um processo de desenvolvimento na periferia – afastando-se dos pressupostos da matriz de pensamento liberal e apostando-se na confluência entre economia e política;
- c) Papel estratégico do setor industrial, na configuração de uma força motriz desencadeadora de dinâmica econômica;
- d) Apoio na tese da dicotomia entre interesses internos e externos, fundamentando políticas de protecionismo;
- e) Rejeição consciente da Teoria das Vantagens Comparativas, fundamento para a noção de especialização nacional dentro do diapasão liberal, e busca pela constituição de um sistema diversificado de economia nacional, apoiado no setor industrial;
- f) Protagonismo do Estado enquanto agente diretivo, amparado na ideia de nação como síntese do pacto social<sup>5</sup>.

O modelo desenvolvimentista se estende, na periferia, durante todo o chamado período de ouro do capitalismo (entre 1950 e 1973), em que a macroeconomia keynesiana, a nova ordem internacional marcada por planos americanos de fomento ao desenvolvimento da Europa e da América Latina e o sistema de Bretton Woods possibilitaram a criação de instituições que regulassem as relações entre Capital e Trabalho, bem como garantissem a harmonização da ação dos entes econômicos (indivíduos, empresas e Estado) (DAVIS; MUÑOZ; PALMA, 2009). Entretanto, a crise vivida nos países centrais, a qual culmina com os choques do petróleo, nos anos 1970, promove uma reação monetarista (liderada pelo Federal Reserve, nos Estados Unidos) que se materializa em duas figuras principais: Thatcher e Reagan.

Doravante, as trajetórias de Chile, Brasil e Argentina se distanciam (com as ditaduras no Chile – 1973-1990 – e na Argentina – 1976-1983 –, abraçando o receituário neoclássico), voltando a se encontrar nos anos 1990, após a redemocratização, fundamentados no binômio democratização e liberalização econômica. A década de 1980 revelou os problemas estruturais de longo prazo do modelo de desenvolvimento pautado na poupança externa, de sorte que a crise do endividamento e a nova configuração da economia mundial (aliadas ao colapso do bloco soviético e, com ele, da crise dos paradigmas avessos ao regime do livre mercado) favoreceram a adoção do receituário neoclássico de um modo geral na América Latina, durante os anos 1990 (DAVIS; MUÑOZ; PALMA, 2009).

120

### **A marcha dos direitos no Brasil – cidadania regulada**

Como já mencionado, a herança colonial e escravista é fundamental para se compreender o processo de construção da cidadania, no Brasil. Ademais, o modelo agroexportador (baseado na monocultura de açúcar) possui duas características centrais: demanda grande aporte de capital e mão de obra extensiva, baseado no latifúndio monocultor de base escravista. Assim, o Brasil, ao se constituir enquanto Estado soberano, teve como herança também um enorme padrão de desigualdade: em 1822, numa população de 5 milhões de habitantes, contando por volta de 800 mil índios, havia um milhão de escravos (CARVALHO, 2014).

Aliado ao enorme padrão de desigualdade e à manutenção da escravidão após a Independência, outro fator inviabilizava o surgimento de cidadãos demandantes de direitos: o descaso completo para com a escolarização primária<sup>6</sup> – muito posterior àquela verificada no Chile ou na Argentina (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

De toda forma, a Constituição de 1824 representou um avanço significativo, sendo bastante “liberal” para a época. Os direitos políticos saem na frente na trajetória da cidadania brasileira, já que a manutenção da escravidão impedia a extensão dos direitos civis mais elementares a uma parcela significativa da população. A Constituição estabeleceu que poderiam votar todos os homens livres, acima de 25 anos, e com renda acima de 100 mil-réis, o que não era um valor tão elevado –representando, em 1872, 13% da população total. Entre 1822 e 1930, houve eleições ininterruptas, apesar da fraude se apresentar como a norma, apenas suspensas em locais específicos e durante a Guerra do Paraguai (1865-1870) (CARVALHO, 2014). A nova carta constitucional era, portanto, um avanço com relação ao período colonial, mas extremamente restrito e viciado por eleições fraudulentas e violentas, aliadas ao voto dependente do chefe local.

Em 1881, há um profundo retrocesso em termos da extensão dos direitos políticos, com a elevação do critério de renda de 100 para 200 mil-réis, a exclusão dos analfabetos e a introdução do voto facultativo (compreendida como instrumento de combate à corrupção eleitoral e ao voto como mecanismo de barganha). Com a reforma, a proporção de votantes passa de 13%, em 1872 – um milhão de eleitores – para 0,8%, em 1886 – 100 mil eleitores. A proclamação da República, em 1889 (e a abolição da escravidão, um ano antes) não alterou de modo significativo o quadro existente, apenas eliminando o critério de renda (o qual não era tão elevado), mas mantendo a exclusão dos analfabetos e das mulheres (CARVALHO, 2014). Esse retrocesso, aliás, reforça o argumento contrário à tese de Marshall sobre uma evolução gradual e constante na extensão do sufrágio enquanto expressão fundamental dos direitos políticos (SABATO, 2001).

A abolição da escravidão, em 1888, significou a eliminação do principal entrave à constituição dos direitos civis – e também à configuração da nação, como defendido por José Bonifácio e Joaquim Nabuco – na medida em que minimamente reconhecia a toda a população a sua condição humana. Contudo, não houve qualquer política de assistência aos escravos recém-libertos, seja em termos de capacitação técnica (como houve brevemente nos Estados Unidos, com a criação das escolas de formação), seja em termos de garantias de autossuficiência econômica: o latifúndio continuava sendo a norma, o Estado se mantinha comprometido com o poder privado e o padrão de exclusão se conservava intocado:

Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do direito político (CARVALHO, 2014, p. 61).

Essa relação simbiótica entre o poder público e o poder privado no Brasil, em especial com o surgimento de um fato novo na política nacional, vale dizer, o federalismo estabelecido durante a chamada República Velha, foi sintetizada por Victor Nunes Leal, com o conceito de coronelismo, compreendido como um sistema político – datado historicamente – permeado por uma complexa gama de relações, fundamentada na reciprocidade (voto/apoio político em troca de proteção ou assistência), que ia do coronel até o presidente da República (LEAL, 1997; CARVALHO, 1997). Além de um novo fato político, outro fator conflui para o surgimento de tal fenômeno: a crise do modelo agroexportador e o relativo declínio das elites agrárias tradicionais face ao poder público, passando a serem também dependentes deste. Assim, o governador do Estado garante (para baixo) o poder dos coronéis sobre seus rivais e também sobre seus dependentes imediatos (e cedendo a ele o controle sobre a nomeação e gestão de cargos públicos), ao passo que o coronel lhe garante o apoio, na forma dos votos de seus dependentes. No sentido inverso, para cima, os governadores garantem seu apoio ao presidente da República, em troca do reconhecimento de seu domínio nos Estados, configurando-se, assim, enquanto um sistema político nacionalmente estruturado (CARVALHO, 1997).

O lento processo de industrialização verificado no Brasil, no início do século XX, em função da transferência de capital da produção cafeeira para a industrial, teve um papel significativo na formação de cidadãos mais ativos politicamente, sobretudo fora do círculo estrito da estrutura agrária. Dois centros industriais começaram a se configurar, no país: São Paulo – com um incipiente operariado majoritariamente europeu (italiano, em sua maioria) – e Rio de Janeiro – formado principalmente por imigrantes portugueses e até mesmo por uma parcela de ex-escravos ou seus descendentes diretos (CARVALHO, 2014).

As duas primeiras décadas do século foram igualmente marcadas por uma série de iniciativas e demandas modernizadoras, significativa de uma sociedade em transformação (apesar de extremamente concentrada em termos geográficos e reduzida em escopo). Notadamente, a greve operária de 1917, a fundação do Partido Comunista, em 1922 (por ex-anarquistas), a Semana de Arte Moderna, também em 1922, e o tenentismo<sup>8</sup>. Como tratado neste trabalho, é nesse caldo cultural e político que surge o movimento que culmina com a Revolução de 1930 e a chegada de Vargas ao poder, no Brasil.

O ano de 1930 representa um ponto de inflexão não apenas na trajetória econômica do país, mas também no processo de construção da cidadania, em especial quanto aos direitos sociais, negligenciados tanto durante o Império como na Primeira República.

Carvalho (2014) define esse momento como o início da *marcha acelerada* (1930-1964) na trajetória da constituição da cidadania, no Brasil. O processo que se inicia com a criação do Ministério do Trabalho, em 1930, terminando com a adoção da CLT, em 1943, principia um impulso a partir do qual a legislação social não parou de aumentar seu escopo. Nesse sentido, vale dizer que os direitos sociais, no país, possuem precedência aos demais, em especial os direitos políticos, que verificam uma evolução um pouco mais complexa: entre 1930 e 1945 (data do golpe que destituiu Vargas da presidência), o país experimentou um governo minimamente constitucional somente entre 1934 e 1937, com o golpe que instaura o Estado Novo. E é apenas de 1946 em diante que o Brasil experimenta sua primeira experiência verdadeiramente democrática, a despeito dos problemas e das tensões sociais, políticas e institucionais. Os direitos civis progrediram lentamente e estiveram presentes até mesmo na legislação de 1937, mas foram suprimidos em fases de fechamento do regime (CARVALHO, 2014).

122

A chamada longa década de 1930 (1930-1945) foi o grande momento da legislação social, no Brasil: em 1931, é criado o Departamento Nacional do Trabalho; em 1932, são estabelecidas a jornada de oito horas, a igualdade salarial entre homens e mulheres (formalmente) e a carteira de trabalho; entre 1933 e 1934, o direito de férias é regulamentado para comerciários, bancários e industriários, sendo fixados o salário mínimo e a Justiça do Trabalho. Contudo, apesar de os direitos sociais terem assumido a dianteira, é necessário pontuar que houve avanços importantes em termos de direitos políticos (mesmo tendo sofrido um enorme revés, com o golpe de 1937), tais como a introdução do voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral, em 1933, e a extensão do sufrágio às mulheres (mantendo, porém, os analfabetos alijados do sistema político-eleitoral) (CARVALHO, 2014).

Dentre os avanços em direitos sociais, cumpre função de destaque a adoção da carteira de trabalho, em 1932. O padrão de consolidação dos direitos sociais, no Brasil, após a Revolução de 1930, foi implementado dentro de um paradigma – fortemente influenciado pelo positivismo ortodoxo<sup>9</sup> – de inclusão das camadas populares, sem conflito de classes, por intermédio de um Estado não apenas mediador dos conflitos, mas também enquanto instrumento de tutela das próprias classes e segmentos sociais. Dessa maneira, os direitos sociais foram distribuídos com base numa estratificação ocupacional, tendo acesso aos direitos definidos por lei aquelas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado (SANTOS, 1979; KERBAUY, 1980). A expansão dessa *cidadania regulada*<sup>10</sup>, por sua vez, ocorre via reconhecimento legal de novas profissões ou ampliação do escopo de cobertura da proteção social pelo Estado, em troca de sua cooptação para o projeto de construção da nação, capitaneado pelo projeto varguista. Assim, a carteira de trabalho se transforma no reconhecimento formal de um contrato, quer entre empregador e empregado, quer, sobretudo, entre o Estado e a cidadania regulada (SANTOS, 1979).

Com a democratização advinda da destituição de Vargas, em 1945, a experiência constitucional significou a retomada e o avanço dos direitos políticos e a garantia dos direitos civis, além da manutenção do padrão de legislação social construído no período anterior. No entanto, três exceções problematizam a primeira conformação democrática, no Brasil: a continuidade da proibição do voto dos analfabetos (além dos soldados), a proibição do PCB, em 1947, durante o governo Dutra, e a limitação do direito de greve, a qual deveria ser previamente autorizada pela Justiça do Trabalho. Há, também, outro grave fator de limitação do acesso à cidadania, no tocante aos direitos sociais: o padrão brasileiro de cidadania regulada, inaugurado em 1930, excluiu do pacto corporativo os

trabalhadores rurais, de sorte que o impulso modernizante não avançou sobre a estrutura fundiária, e a questão agrária (herança do período colonial) se manteve intocada, durante todo o período (SANTOS, 1979).

123

Outro aspecto que assinala a experiência democrática brasileira, entre 1946 e 1964, é a crescente polarização da sociedade e do corpo político, e a politização do campo cumpre um papel central nesse processo. A criação das Ligas Camponesas, em 1955, e a influência de seu principal líder, Francisco Julião, foram fundamentais para que, em 1963, fosse aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural – primeira tentativa institucional de disciplinar e regulamentar as relações de trabalho no campo, estendendo aos trabalhadores rurais uma série de direitos que os seus congêneres urbanos vinham adquirindo, desde a década de 1930. Em 1964 (durante o governo João Goulart), às vésperas do golpe militar, é fundada a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CARVALHO, 2014). Pela primeira vez, os trabalhadores do campo entravam na cena pública, demandando uma série de direitos (civis, políticos e sociais) e garantias que os retirasse do domínio completo por parte dos proprietários de terra, os quais ainda exerciam um poder praticamente intocado, em seus domínios territoriais. Tal fenômeno foi encarado como muito mais ameaçador que a sindicalização urbana, a partir dos anos 1920/1930, por dois motivos essenciais: em primeiro lugar, porque acontecia em um contexto de liberdade democrática e fora da tutela do Estado e, portanto, sem o instrumento “disciplinador”; e, em segundo lugar, porque estava associado a um movimento nacional de esquerda, cuja principal pauta ameaçava de modo direto a estrutura de poder no campo: a reforma agrária (CARVALHO, 2014).

O golpe de 1964 e a ditadura militar que se estende entre 1964 e 1985 representam um claro revés para a trajetória dos direitos civis e políticos, cerceados pela violência institucional enquanto prática de um Estado de exceção, que tem no Ato Institucional nº 5 (1968) seu principal marco repressivo, suspendendo garantias fundamentais, inclusive o direito à vida. O fundamento do projeto desenvolvimentista sofre igualmente uma guinada, e a restrição dos ganhos do salário operava – segundo a ideia dominante de então – como um fenômeno multiplicador da dinâmica econômica, na medida em que criava um ambiente mais propício à reprodução ampliada do capital, estruturado na metáfora de que, antes de dividir o bolo, era necessário fazê-lo crescer. Carvalho (2014) divide a ditadura em três fases: 1964-1968, mais liberal, caracterizada por uma intensa repressão inicial, seguida de abrandamento, queda no poder de compra do salário mínimo, combate à inflação e modesto crescimento econômico; 1968-1974, período de repressão brutal (iniciada pela introdução do AI-5) e elevado crescimento econômico, aliado à manutenção do congelamento aos salários; 1974-1985, período marcado pela gradual queda da repressão e pela crise econômica, aprofundada e acelerada pelos choques do petróleo e a crise da dívida.

Dois fenômenos paradoxalmente fazem um contraponto aos profundos retrocessos vividos no período (mesmo limitados e condicionados pela estrutura repressiva). O primeiro se situa no campo dos direitos políticos: entre 1964 e 1985, houve o funcionamento quase ininterrupto, embora farsesco e antirrepublicano, do Congresso Nacional, aliado ao crescimento significativo do eleitorado – em 1960, o número total de votantes representava 18% da população, ao passo que, em 1986, o número salta para 47% (CARVALHO, 2014). O segundo fenômeno consiste no fato de que é durante a ditadura militar que os direitos sociais são de fato estendidos ao campo, cujo maior exemplo é a unificação e universalização da previdência para os trabalhadores rurais, com a criação da FUNRURAL, em 1971. Aliado à concessão dos direitos aos trabalhadores urbanos, durante as décadas de 1930 e 1940, tal fator parece confirmar as ponderações

feitas por Santos (1979) e Carvalho (2014) de que, durante o século XX, a extensão dos direitos sociais, no Brasil, coincidiu com momentos de fechamento do regime, o que, inclusive, dá um caráter distinto aos mesmos direitos, vistos não como conquistas de lutas políticas e sociais, mas como concessões de um Estado paternalista, a quem deveriam gratidão e lealdade, reforçando a característica de cidadania regulada no país.

O caráter do pujante crescimento econômico verificado no Brasil nos anos 1970 foi altamente concentrador, aumentando o abismo social existente entre as parcelas da população com acesso aos anéis burocráticos (CARDOSO, 1975) e a enorme massa de excluídos. Em 1960, os 20% mais pobres ficavam com 3,9% da renda nacional, enquanto, em 1980, o valor cai para 2,8%. Por sua vez, os 20% mais ricos passam de um patamar de 39,6% para 50,9% da renda nacional, no mesmo período, e o 1% mais rico salta de 11,9% para 16,9% (CARVALHO, 2014).

Desde 1974, dá-se início ao processo gradual de abertura política e à lenta retomada dos direitos civis e políticos. Em 1978, há a revogação do AI-5 e a Anistia, no ano seguinte. Em 1982, há a primeira eleição direta para governadores, desde o início da ditadura militar, e, em 1985, é eleita a chapa Tancredo/Sarney, com base num acordo político viabilizado no Colégio Eleitoral, colocando um fim à ditadura militar e abrindo o caminho para a elaboração da nova carta constitucional, em 1988, e a retomada da eleição direta para a Presidência da República, em 1989. O modelo de proteção social observado no Brasil, desde a década de 1940 até a redemocratização – ainda que com especificidades e diferenças, fundamentalmente entre o período democrático (1946-1964) e a ditadura militar (1964-1985) – consolida um padrão de *welfare state* corporativo (ou bismarquiano), segundo a definição de Esping-Andersen (1991).

A Constituição de 1988 representou um marco na trajetória da construção da cidadania, no Brasil, tanto pela alta participação popular no contexto da sua elaboração, quanto pelo alto número de *polícies* elencadas no texto constitucional (ARANTES; COUTO, 2009). Segundo Telles (1998), a concepção universalista dos direitos sociais (em oposição à tradição regulada), tal como consta na Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU (1948), só foi incorporada à institucionalidade brasileira nesse momento. Ela amplia, ainda, mais do que qualquer outra precedente, os direitos sociais, além de lidar com um problema pendente dos direitos políticos, no país: estende, também, o direito de voto aos analfabetos (CARVALHO, 2014). A nova Constituição, portanto, abriu o caminho para uma nova fase de políticas públicas, alicerçadas no combate à miséria e ao padrão de desigualdade (até então inalterado), que faziam do Brasil, em 1989, o país mais desigual do mundo, conforme o Banco Mundial.

Bichir (2010) divide resumidamente a trajetória das políticas sociais, no Brasil, com base em três momentos: em primeiro lugar, um padrão de proteção social vinculado ao mundo do trabalho e restrito a algumas categorias (sistema corporativo, na categorização de Esping-Andersen, ou cidadania regulada, como definido por Wanderley Guilherme dos Santos), seguido por uma estrutura de caráter regressivo, durante a ditadura militar (apesar de ainda dentro do padrão regulado) e a sua expansão rumo à universalização, após a redemocratização. Esse novo padrão de políticas sociais teria, em 1988, o seu momento fundador, profundamente marcado pela descentralização e maior controle cidadão (BICHIR, 2010).

**A marcha dos direitos na Argentina – o pêndulo inclusão/exclusão**

125

Palermo (2009) sustenta que, se é verdade que a trajetória política do Brasil, desde sua constituição enquanto nação independente, pode ser resumida, um pouco grosseiramente, na metáfora da sístole/diástole, ou seja, de ciclos de federalização interrompidos por ciclos de centralização política, tal como afirmam Kugelmas e Sola (1999), o movimento principal da trajetória política da Argentina se situa no eixo entre inclusão e exclusão social, ou seja, entre ciclos de incorporação de setores populares via políticas públicas e ciclos de alijamento político e institucional. O autor sustenta ainda que, ao passo que, no Brasil, a trajetória da construção da cidadania pode ser sintetizada no conceito de cidadania regulada, de Wanderley Guilherme dos Santos, na Argentina, tal trajetória é caracterizada por idas e vindas, processos de inclusão seguidos por reações excludentes. Embora se sustente a hipótese de que também na Argentina a cidadania se constituiu de maneira regulada, por intermédio de um Estado que buscou exercer tutela sobre o movimento sindical, construindo igualmente uma relação corporativista entre sindicato e aparato estatal – tradição que se inicia com Yrigoyen e se aprofunda com o peronismo – a dinâmica da inclusão/exclusão parece ser importante para a interpretação dos fatos.

A Constituição de 1853 é um marco importante na marcha dos direitos, na Argentina, e, não obstante ter incluído de forma explícita o conteúdo dos direitos sociais, já assegurava um conjunto de declarações e princípios que deveriam orientar o Estado, no sentido da construção da cidadania no âmbito social e da redução das iniquidades. Em 1860, é adicionado o artigo 33, que tratava das Declarações, Direitos e Garantias, dando maior materialidade aos princípios elencados no texto constitucional (ARMIÑANA, 2001) e, durante as últimas décadas do século XIX, houve um forte impulso à educação obrigatória e gratuita (CORTÉS; MARSHALL, 1991).

A carta de 1853 estabelece também o sufrágio universal masculino – de modo, portanto, bem anterior ao caso brasileiro. Entretanto, vale ressaltar que, embora o sufrágio estivesse garantido, o número total de votantes variou enormemente, ao longo do tempo, e a proporção daqueles aptos a votar que, de fato, compareciam durante as eleições raramente ultrapassava os 20%, o que evidenciava dois fenômenos: em primeiro lugar, que a legislação eleitoral não é, por si só, determinante na participação eleitoral; e, em segundo lugar, que, mesmo que a Constituição argentina identificasse as eleições como o meio propício para produzir representação política, a população nem sempre reconhecia no voto a maneira ideal, ou desejada, de participação no corpo político (SABATO, 2001).

A despeito dos avanços em termos de regulamentação institucional e política, o regime constitucional argentino só se inicia em 1880, e até o início do século XX, a “questão social” era compreendida enquanto um fenômeno desestabilizador de um regime político oligárquico – politicamente hegemônico pelos conservadores (FALCÓN, 2011). Os radicais, que já vinham questionando o padrão excludente da estrutura política e econômica, desde 1890, promovem um levante frustrado em 1905, em meio a um grande panorama de instabilidade política e institucional. A greve geral de 1902 deu início (até 1910) ao período de maior agitação social da história argentina contemporânea, colocando a demanda pelos direitos sociais no centro da cena nacional como um problema político de primeira ordem e evidenciando a crise do sistema político, a inquietude social e a situação complicada dos imigrantes, os quais representavam a maioria no crescente movimento sindical (FALCÓN, 2011). Já em 1902, é editada a primeira lei trabalhista, a *Ley de Descanso Dominical*, que estabelecia o direito a um dia de descanso semanal

remunerado (CORTÉS; MARSHALL, 1991). O início do século XX marca, também, a criação das primeiras “caixas de previdência”, ligadas a categorias específicas: a dos funcionários públicos, em 1904, e a dos ferroviários, em 1905.

126

Há, em acréscimo, outro aspecto que merece atenção na trajetória argentina. Já no final do século XIX, com o avanço da industrialização, os socialistas exerciam importante influência dentro do movimento sindical, pautando suas demandas públicas a respeito da necessidade de regulamentação das relações trabalhistas. Embora antes focados na construção de laços político-sindicais, na década de 1890, os socialistas passam a enxergar na constitucionalização do regime um espaço profícuo para a luta política, defendendo a tese de fundação de um partido de massas e basista, o que viria a ocorrer em 1896, com a fundação do Partido Socialista.

Durante a década de 1910, o país se debruçou sobre um debate em torno de possíveis saídas para a crise do regime político oligárquico em três grandes campos: um autorreformismo, defendido pelos conservadores no poder (enquanto instrumento de adaptação e sobrevivência política e institucional), a oposição dos radicais e a crescente força do movimento sindical hegemônico pelas “esquerdas”, subdivididas em socialistas, anarquistas e sindicalistas revolucionários (FALCÓN, 2011).

Tal período se encerra com a reforma de 1912, a chamada *Ley Sáenz Peña*, que representa a introdução em definitivo do liberalismo político enquanto a norma institucional, na Argentina, um país cuja cidadania ainda não se encontrava definitivamente construída, de modo a “forjar o cidadão ideal”, moderando os protestos e demandas radicais do movimento sindical, por um lado, e inculcando no conjunto da sociedade a preocupação com os rumos do destino coletivo da nação (PALERMO, 1998). A reforma instituiu o voto secreto, universal e obrigatório a todos os cidadãos do sexo masculino maiores de 18 anos, nativos ou naturalizados (as mulheres continuaram alijadas do sufrágio).

Diferentemente do caso brasileiro, na Argentina, a extensão dos direitos políticos precede a garantia dos direitos sociais (ainda que de forma extremamente limitada, como exemplificado pela exclusão do voto feminino até 1947), de sorte que estes, mesmo que regulados pela cooptação estatal de categorias profissionais formais (conforme se verá adiante), foram de alguma maneira fruto de demandas advindas da sociedade organizada, sobretudo dentro do movimento sindical, o que vai ao encontro da tese de José Murilo de Carvalho sobre a escolarização prévia, enquanto instrumento catalisador na configuração de indivíduos demandantes de direitos e, portanto, cidadania.

Nas eleições de 1916, chega ao poder via eleições populares a União Cívica Radical, com o presidente Hipólito Yrigoyen, em meio à intensificação das lutas operárias e buscando obter o apoio do eleitorado trabalhador sindicalizado. No esteio de tal conjuntura, o recém-empossado presidente legisla sobre um amplo espectro de assuntos trabalhistas, tais como a exigência de condições de salubridade, no ambiente de trabalho, política salarial e seguridade social. Yrigoyen inaugura, também, a modalidade paternalista na relação Estado-sindicato, procurando adequar a concessão de direitos sociais à cooptação do sindicalismo organizado (CAMPO, 1983).

Segundo Cortés e Marshall (1991), três fatores convergiram para essa intervenção social do Estado, na virada do século XIX para o século XX, em especial, após o período 1902-1910: a escassez de força de trabalho, em um contexto de crescimento da produção industrial (o que garantia maior poder de barganha aos trabalhadores organizados

no movimento sindical); a pressão do movimento operário, sob forte influência dos socialistas; e a hegemonia de uma ideologia modernizante nas elites políticas (ou, ao menos, em parte delas) do final do século XIX, que aliava progresso e secularização, calcada na expansão da educação gratuita e obrigatória, com vistas à homogeneização da força de trabalho.

A crise de 1929 – que enfraqueceu em grande medida o setor agroexportador – e o subsequente golpe militar, em 1930, encabeçado pelo general Uriburu, serviram, como tratado neste texto, como um incentivo à centralização política e econômica, além da proliferação de um vago discurso técnico e antipolítico (FAUSTO; DEVOTO, 2004). A associação entre conservadores e militares se fundamentou no intervencionismo econômico do Estado e na repressão aos movimentos sindicais organizados, inclusive com a restrição à imigração e a discriminação formal de estrangeiros residentes na Argentina, principal componente do engajamento de esquerda no sindicalismo (CORTÉS; MARSHALL, 1991). Entretanto, desde a eleição (mediante fraude) do general Justo, em 1931, pelo Partido Socialista Independente,<sup>12</sup> até 1935, a atividade legislativa acerca das temáticas trabalhistas foi intensa, em função das concessões que o governo havia feito a parlamentares socialistas – em especial a instituição do descanso de sábado à tarde e a extensão das férias remuneradas aos comerciários.

Entre 1916 e 1930, durante as presidências de Hipólito Yrigoyen e Marcelo T. de Alvear, a cobertura previdenciária (via criação das caixas de previdência) se estendeu à maior parte dos servidores públicos, bancários e trabalhadores das companhias de seguro, e, até o final da década de 1930, se somariam a eles os jornalistas, gráficos, marinheiros mercantes e aeronautas. Apesar do crescimento gradual verificado nesse período, a cobertura previdenciária continuou restrita às categorias profissionais que conseguiram criar suas próprias caixas de aposentadoria, o que representava uma parcela relativamente privilegiada do conjunto de assalariados argentinos, de modo que o sistema se caracterizava por sua fragmentação e discrepância entre os benefícios prestados, idade mínima para a aposentadoria e mesmo o sistema de financiamento, já que tais caixas eram regidas pela lógica da capitalização individual (BASUALDO et al., 2009).

Ainda nos anos 1930, é criado o segundo mais importante programa de proteção social da Argentina (ficando apenas atrás do sistema de previdência<sup>13</sup>): o sistema de *Asignaciones Familiares*, que consistia em um complemento monetário ao salário, com o objetivo de melhorar a renda *per capita* em lares em situação de vulnerabilidade e com famílias amplas (ROFMAN; OLIVERI, 2011). Implementado mediante um pacto entre entidades patronais e o movimento sindical, e inicialmente vinculado à maternidade, o programa foi-se expandindo até cobrir, em meados da década de 1940, benefícios por número de filhos.

O golpe de 1943, encabeçado pelos setores nacionalistas do Exército, cumpre um papel análogo ao golpe de 1937, no Brasil, o qual instituiu o Estado Novo (FAUSTO; DEVOTO, 2004), e finca as bases do modelo de desenvolvimento via ISI, consolidando a estrutura de proteção social, na Argentina, primeiro com a figura de Perón como Ministro do Trabalho, e, depois com sua eleição, em 1946. O desenvolvimento industrial e seus efeitos multiplicadores incrementaram a demanda por mão de obra, e a estratégia de desenvolvimento baseada na expansão do mercado interno destinou um papel central ao aumento do poder de compra do salário (CORTÉS; MARSHALL, 1991). O governo peronista aprofunda o modelo de relação Estado-sindicato iniciado por Yrigoyen, e faz das políticas de redistribuição de renda para os assalariados o vínculo paternalista entre os

trabalhadores (enquanto categoria social e política) ao Estado, deslocando o sindicalismo revolucionário de base socialista e colocando em seu lugar uma estrutura corporativa de coerção e cooptação. Portanto, apesar de os direitos políticos terem sido constituídos previamente aos sociais (ao menos em parte), na Argentina, a construção da estrutura de proteção social também se deu de modo regulado pela cooptação estatal, com base na estratégia de mobilizar, incorporar e controlar os trabalhadores organizados (HUBER, 1995). Tal qual o caso brasileiro, a década de 1940, na Argentina, marca a consolidação de um padrão corporativo de *welfare state* – embora, retomando a metáfora de Palermo acerca do pêndulo inclusão e exclusão, tal padrão sofresse avanços e recuos reativos, ao longo das décadas seguintes.

128

A partir de 1943, verifica-se uma série de medidas no sentido da configuração de uma rede de proteção social, em especial do trabalho urbano e sindicalizado. Em 1944, há a criação dos Tribunais do Trabalho, além da extensão das férias remuneradas a todas as categorias profissionais e das indenizações por demissão. No mesmo ano, um decreto obriga as empresas privadas a fornecer serviços de saúde a seus trabalhadores, e é criado o *Instituto Nacional de Previsión Social*, o que representa um grande impulso ao sistema de previdência argentino, massificando a sua cobertura, estendendo-a a todos os trabalhadores situados no mercado de trabalho formal<sup>14</sup> (BASUALDO et al., 2009). No ano de 1948, já em meio à presidência de Perón, é criada a Fundação Eva Perón, subsidiada pelo Estado e financiada com aportes dos assalariados, a qual teria como finalidade fornecer serviços de lazer, turismo, esporte, bolsas de estudo, serviços médicos e crédito aos trabalhadores (CORTÉS; MARSHALL, 1991). Houve também avanços em termos de direitos políticos, e o principal foi a lei que introduz o sufrágio feminino, em 1947.

A Reforma Constitucional de 1949 promoveu a inserção dos direitos dos trabalhadores, da família, da “velhice”, da educação e da cultura, além de estabelecer a função social da propriedade e a prerrogativa institucional de intervenção social na economia. Também foi regulada a propriedade estatal das fontes de energia e do serviço público. O artigo 40 colocava o “bem-estar do povo” como o fim último da exploração e organização da riqueza nacional<sup>15</sup>. Seu fundamento ideológico é a noção de *Justicia Social*, compreendida historicamente como a gramática político-social de um Estado que se situa acima da própria sociedade, atuando tanto como árbitro das trocas econômicas entre as classes quanto como um ente que zela pela harmonia social da nação, que se convencionou chamar de *Estado Benefactor* (ARMIÑANA, 2001). O peronismo proporcionou alterações significativas na estrutura socioeconômica argentina, aliando um projeto de industrialização patrocinado pelo Estado com a extensão de direitos sociais e ganhos relativos aos trabalhadores:

Entre 1946 e 1952 o número de estabelecimentos industriais aumentou 110%, a força de trabalho cresceu 25%, a política econômica salarial outorgou aumentos em salário real e se impôs o pagamento obrigatório de bonificação. Os acordos coletivos foram reconhecidos pelo Estado mediante uma Resolução Administrativa da Secretaria de Trabalho e Previdência. Em 1953 se sancionou uma Lei especial sobre Negociações Coletivas, N°14.250, a qual regulamentou a forma, os alcances e os efeitos deste tipo de contratação. Este processo de crescentes reivindicações trabalhistas atendidas se viu coroado com o benefício da aposentadoria, levando em conta que em 1943 dela disfrutavam apenas 500.000 trabalhadores, em 1951 1.500.000, e em 1955 5.000.000, representando 70% do total da força de trabalho (tradução própria) (ARMIÑANA, 2001, p.40).

No princípio dos anos 1950, a estratégia de desenvolvimento via substituição de importações começa a dar sinais de esgotamento, fato que terminou amplificado por uma seca severa e prolongada, e pela queda internacional dos preços dos produtos exportados, fortalecendo as pressões inflacionárias e o amadurecimento da crise econômica interna. Em especial após a morte de Eva Perón, em 1952, o pacto de sustentação do regime peronista foi sendo corroído até a sua deposição.

O golpe de 1955 (a chamada *Revolución Libertadora*) derruba a Constituição de 1949, e a Reforma de 1957 restabelece o texto de 1853, embora tenha mantido intactos os artigos que tratavam dos direitos sociais e do trabalho, dentre os quais a proteção do trabalhador, condições adequadas de trabalho, jornada limitada, descanso e férias remunerados, salário mínimo, estabilidade no emprego público, organização sindical livre, direito de greve e seguridade social (ARMIÑANA, 2001). Apesar da manutenção constitucional dos direitos e garantias do trabalho, o período entre 1955 e 1976 é caracterizado, paradoxalmente, pela decadência da proteção do trabalho, por um lado, e pelo aumento da cobertura da seguridade social, por outro. O objetivo central era debilitar e despolitizar os sindicatos, vistos pela coalizão liberal que se torna dominante entre os golpistas como o principal empecilho à redução da participação do salário na renda nacional – que era concebida como a principal causa das pressões inflacionárias e das assimetrias da economia argentina (CORTÉS; MARSHALL, 1991).

A eleição de Frondizi, em 1958, muda um pouco o cenário, mais em termos de gestão macroeconômica do que de políticas públicas voltadas aos direitos sociais. O novo presidente promove um resgate da estratégia ISI, todavia, mantém a política de restrições salariais (apesar de aumentos salariais no início do mandato, suplantados por um ajuste ortodoxo), além de intervir nas negociações coletivas e restringir o direito de greve. Seu mandato é interrompido por outro golpe, em 1962, e pela eleição da UCR, no ano seguinte, com o peronismo cassado da participação política. Em 1963, são restabelecidas as negociações coletivas e, em 1964, é aprovada a *Ley de salario mínimo, vital y móvil*. O retrocesso, porém, se encontra na proibição da participação política dos sindicatos, com o objetivo de neutralizar a força do peronismo (CORTÉS; MARSHALL, 1991).

O golpe militar de 1966, e a ditadura que se estende até 1973 (data da volta de Perón à presidência) unificou o sistema de caixas de previdência, em função da Lei 18.017, de 1967, estendendo-a a todos os trabalhadores públicos e privados (ROFMAN; OLIVERI, 2011). A ditadura também teve uma atitude dúbia com respeito aos direitos sociais: suspende a negociação coletiva, aumenta as restrições ao direito de greve, promove o congelamento de salários e aprofunda a flexibilização da mão de obra, mas, ao mesmo tempo, expande a cobertura das indenizações por demissão, proíbe a exploração de imigrantes ilegais, no mercado informal, aumenta a fiscalização por parte dos Tribunais do Trabalho e os repasses monetários a famílias de baixa renda (*Asignaciones Familiares*). Também houve avanços quanto ao acesso e à cobertura do sistema de saúde, em especial a partir da criação do *Instituto Nacional de Obras Sociales* (INOS), em 1970, formado por representantes tanto dos sindicatos como do governo (CORTÉS; MARSHALL, 1991).

A terceira administração de Juan Perón foi marcada por uma tentativa de articular, em meio a uma sociedade em efervescência e de demandas crescentes, interesses contraditórios, numa ampla coalizão sustentada na participação no governo das principais forças políticas nacionais: a *Confederación General del Trabajo* (representando as categorias organizadas da classe trabalhadora, sobretudo urbana), a *Confederación General de*

*Empresarios* (representando o setor industrial), a UCR e as Forças Armadas. (ZICCARDI, 1984).

130

Em 21 de dezembro de 1973, foi apresentado o Plano Trienal (*Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*), cuja estratégia era fomentar um crescimento econômico autônomo, incrementando a participação do setor produtivo nacional e abrindo novos mercados para exportação, em especial dentro do bloco socialista no Leste Europeu, garantindo, por sua vez, o incremento da qualidade de vida da população, por intermédio de políticas de distribuição de renda, sobretudo a produção de aumentos salariais acima da inflação e o controle dos preços, numa solução pactuada entre capital e trabalho. Para tanto, Perón condicionou a execução do Plano Trienal a que a CGT e a CGE firmassem um compromisso – a *Acta de Compromiso Social (El Pacto Social)* – e se comprometessem com os termos das diretrizes econômicas delineadas pelo governo (ZICCARDI, 1984). Segundo Ziccardi (1984), o pacto social que sustentava o Plano Trienal se apoiava em cinco objetivos gerais da política econômica peronista:

- 1) Implementar uma política salarial que permitisse uma melhor distribuição da riqueza produzida;
- 2) Eliminar a marginalidade social, por meio da ação do Estado nas áreas de moradia, educação, saúde e assistência social;
- 3) Trazer para o mercado formal as pessoas que se encontravam desempregadas ou na informalidade;
- 4) Diminuir as desigualdades de renda regionais;
- 5) Conter o processo inflacionário e a fuga de capitais.

O pacto, todavia, logo mostrou seus limites, na medida em que as demandas salariais começaram a se chocar com a resistência dos empresários em sacrificar suas taxas de lucro. O breve governo peronista, entre 1973 e 1976, termina com a volta dos militares e o golpe que instaura a ditadura do *Proceso* (1976-1983). Esse período foi assinalado pela desindustrialização, o desmonte do sistema de proteção social e a desarticulação do poder das organizações populares, via repressão generalizada (QUINTAR; ARGUMEDO, 2000). De acordo com Cortés e Marshall (1991), entre as mudanças em termos dos direitos sociais, encontram-se:

- a) O congelamento de salários, a abertura da economia e a desregulamentação do mercado financeiro e de capitais;
- b) A redução dos custos de trabalho, por intermédio da regulação do mercado, de modo a garantir “condições mais favoráveis à acumulação capitalista” (sustentada na tese de que a hipertrofia sindical no bloco político pré-1976 era a responsável pela hiperinflação de 1975);
- c) Introdução de sanções aos empresários que contratassem estrangeiros ilegais, de maneira a evitar o afloramento de conflitos sociais mais agudos;
- d) Modificação substancial na legislação trabalhista, em particular quanto aos mecanismos de determinação institucional dos salários e seus valores – a negociação coletiva foi substituída pelo controle salarial estrito por parte do Estado;
- e) Suspensão do direito de greve;

f) Aumento do poder discricionário dos empregadores;

131

g) Mudança no sistema de financiamento da seguridade social, que passou a pesar menos para os empregadores e recair mais para o lado dos próprios beneficiários do sistema;

h) Cobrança, pela primeira vez, pelo usufruto de algumas obras sociais fornecidas pelo INOS.

A ditadura militar instaurada em 1976 desestruturou completamente o padrão de proteção social experimentado pela Argentina, sobretudo durante o processo de substituição de importações – o qual havia conseguido, por um lado, aumentar constantemente a oferta de postos de trabalho, e, por outro, estabelecer uma rede mínima de proteção, principalmente estendendo da segurança social para os idosos. A execução do novo padrão de políticas econômicas e sociais, aliada à elevada dose de repressão utilizada para que tais políticas fossem levadas a cabo, com o declarado objetivo de se impor uma disciplina social por cima de conquistas históricas dos trabalhadores, está na raiz de um fenômeno recente na trajetória argentina: a proliferação da pobreza e do desemprego (MORENO, 2002). Durante o *Proceso*, a Argentina inicia a transição de um modelo de *welfare state* corporativo, cuja proteção social estava fortemente vinculada à formalização no mercado de trabalho, para um modelo liberal (ESPING-ANDERSEN, 1991) ou residual (TITMUS, 1958).

O ocaso da ditadura militar, catalisado tanto pela derrota na Guerra das Malvinas como pela profunda crise da dívida que abate a América Latina, durante os anos 1980, aflorou a inquietação pública com o padrão de desigualdade e miséria legado pelos militares, e reacendeu a esperança de que, com o retorno à legalidade democrática e a eleição de Raúl Alfonsín, da União Cívica Radical, o país pudesse voltar a um padrão de proteção social mais robusto.

### **A marcha dos direitos no Chile – do distributivismo ao monetarismo**

O Chile inaugura seu regime constitucional como nação independente com a aprovação da Constituição republicana de 1833, a qual, amplamente apoiada no liberalismo político, assentou as bases para a configuração do Estado de Direito, no país, com forte conteúdo republicano. A formação dos partidos modernos e as origens do movimento operário também datam da virada do século XIX para o século XX, respectivamente, a partir de 1870 e com a criação da FOCH, em 1909 (LABRA, 1995). A experiência republicana chilena também contou com um robusto fomento à escolarização básica da população, logo no início do século XX, com a aprovação da *Ley de expansión de la educación primaria*, em 1901 (MENANTEAU-HORTA, 2006), o que favorece o surgimento de organizações sociais de classe média, tais como a Federação de Estudantes do Chile (FECH), em 1906. Tal fator – também corroborando a tese de José Murilo de Carvalho – seria fundamental para se compreender o surgimento de demandas social e politicamente organizadas, no sentido da expansão da cidadania no país.

Pode-se dividir o processo de construção e declínio do sistema de proteção social chileno em cinco períodos<sup>16</sup>:

a) *O despertar da questão social* – período que vai da virada do século XIX para o século XX, até 1932 (data da eleição de Arturo Alessandri, e da normalização institucional, após uma série de golpes palacianos na sequência da renúncia do ditador Ibáñez);

b) *O crescimento da classe média e a construção da legislação social* – período situado entre 1932 e o golpe militar que destituiu o presidente Salvador Allende, em 1973; 132

c) *A normativa restritiva e a desarticulação da estrutura sindical* – desde o golpe encabeçado por Pinochet até a introdução da Constituição de 1980;

d) *A desregulamentação do mercado de trabalho e do sistema de proteção social* – da aprovação da nova carta constitucional até a queda da ditadura e a eleição de Patricio Aylwin, em 1990;

e) *A restauração democrática e o desafio da inclusão* – período que se inicia a partir da redemocratização, nos anos 1990.

Há um certo consenso na literatura que se debruça sobre a trajetória dos direitos sociais no Chile, quanto ao seu início efetivo em meados da década de 1920. Porém, segundo Andrade (2000), entre 1906 e 1924, há uma série de medidas e iniciativas governamentais que atuam como um esboço da legislação social construída entre os anos 1920 e 1930, as quais serviram como seu pontapé inicial. Ainda em 1901, o deputado Malaquíás Concha apresenta um projeto de lei destinado a regulamentar o trabalho no país, que, embora não aprovado, foi bem recebido por parte de alguns parlamentares e de parte do empresariado. Desde 1905, com o sucesso das greves de Valparaíso, são criadas comissões especiais para analisar projetos sobre legislação social, e até 1909, havia três, que são fundidas em uma só, no mesmo ano. Esse processo culmina na criação, em 1912, de uma Comissão Especial e Permanente encarregada de analisar todos os projetos de lei de cunho trabalhista enviados ao Congresso.

Seis leis e dois decretos editados entre 1906 e 1917 podem ser considerados os antecedentes da legislação social chilena:

a) 1906: *Ley de habitaciones obreras*, que garantia a construção (com subsídios estatais) de moradias dignas de baixo custo para os trabalhadores;

b) 1907: Decreto de 5 de abril, que cria a Oficina de Estatística do Trabalho, cujo objetivo seria promover estudos e dados acerca das condições de trabalho no país;

c) 1917: *Ley de descanso dominical*, que estabelecia um dia de descanso remunerado por semana;

d) 1912: *Ley de protección a la infancia desvalida*, que tratava de restringir o acesso de menores de 18 anos a trabalhos insalubres e/ou perigosos, proibindo, ainda, qualquer modalidade de trabalho a menores de 8 anos;

e) 1914: *Ley de la silla*, que regulamentou o direito ao descanso por parte dos trabalhadores empregados em estabelecimentos comerciais;

f) 1916: *Ley de accidentes de trabajo*, que estipulava indenizações a serem pagas pelos empregadores aos trabalhadores envolvidos em decorrência do exercício da função;

g) 1917: *Ley de la sala cura*, que obrigava as fábricas com mais de 50 trabalhadoras a fornecer um berçário para receber seus filhos de até um ano de idade, durante o expediente, bem como a garantia de uma hora por dia (não descontada no salário) para a amamentação;

h) 1917: Decreto nº 4353 (*Conciliación y Arbitraje*), que regulamentava a negociação coletiva, com a participação do Estado, enquanto instrumento de resolução de conflitos.

A nova trajetória de políticas sociais esboçada nesse período, aliada à crescente demanda por parte do movimento sindical ou das organizações de classe média, e a crise institucional e militar, durante os anos 1920, acabaram por criar um cenário que fez com que o Congresso aprovasse uma série de leis regulamentando os direitos sociais, em 1924 (além de aumentos salariais significativos), as quais culminam com a instituição do *Código Laboral*, em 1931, seguida pelo reconhecimento do direito de greve, em 1932 (ANDRADE, 2000; MIZALA; ROMAGUERA, 2001).

A década de 1920 também é marcada pela aprovação, em 1925, de uma nova Constituição, que permanece em voga até a introdução da carta constitucional de 1980, sob a ditadura de Pinochet<sup>18</sup>. O texto coloca um fim ao sistema semiparlamentar existente no país, nas três décadas anteriores, e representa um revés robusto ao poder das oligarquias agrárias, na medida em que, centralizando o poder na figura de um presidente eleito direta e democraticamente, reduz o papel do poder local no jogo político nacional (LABRA, 1995). A Constituição estabelece, ainda, que o fornecimento da assistência de saúde estaria a cargo de um Estado perfilado como protetor do bem-estar e da cidadania, como a principal força motriz do desenvolvimento econômico nacional.

A ditadura de Ibáñez reprimiu duramente os setores comunistas e anarquistas presentes na estrutura sindical, buscando dar vida a um sindicalismo corporativo e à constituição da cidadania regulada pela intervenção estatal e a cooptação dos trabalhadores organizados (BOENINGER, 1997). Contudo, a queda do regime por ele presidido e a normalização democrática, em 1932, criaram um vácuo no movimento sindical, rapidamente ocupado pelos socialistas e comunistas, agregados na Confederação dos Trabalhadores do Chile, criada em 1936. Com a eleição, em 1932, a Constituição de 1925 é restabelecida, e as Forças Armadas se retiram da cena política, voltando aos quartéis, lá permanecendo até o golpe de 1973. É interessante observar que, excetuando-se a ditadura de Ibáñez, entre 1833 e 1973, o Chile vive um clima de estabilidade institucional, fundamentado num regime relativamente pluralista singular na América Latina, com significativa abrangência dos direitos civis e políticos (LABRA, 1995).

A partir de 1932, o movimento operário cumpre um destacado protagonismo social, pressionando pelo atendimento das demandas dos trabalhadores sindicalizados, de modo que, entre 1932 e 1973, o Chile foi capaz de construir um dos mais robustos sistemas de proteção social da América Latina, embora extremamente desigual e fragmentado (HUBER, 1995). Além da concessão de direitos sociais via relação clientelista e corporativa Estado-sindicato, a extensão dos direitos sociais e do trabalho esteve restrita ao operariado urbano, surgido no bojo do processo de industrialização, no início do século XX, e que se intensifica após a década de 1930. Durante os governos do Partido Radical (desde 1939, com a presidência de Aguirres Cerda, até a década de 1960), a Sociedade Nacional de Agricultura (entidade patronal representante dos grandes produtores) buscou uma aproximação do Estado, pressionando em favor de seus filiados, de sorte a impedir que o reformismo distributivista que dominava a gramática política da época se estendesse ao campo (BOENINGER, 1997). O Chile, portanto, vivenciou igualmente a consolidação de um *welfare state* de tipo corporativo, mesmo que com nuances, já que o sistema de cooptação ou regulação da extensão da cidadania era menos marcado que os casos brasileiro e argentino.

Os setores médios conseguiram uma posição ainda de maior destaque dentro da estrutura de proteção social chilena nesse período, em especial a partir da legislação social

protetora de 1937, que lhes garante salário mínimo, direito à aposentadoria e pensões, diferenciando-os do operariado urbano, em termos de matéria jurídica formal, e criando uma estrutura que permaneceria assim por décadas (BOENINGER, 1997).

134

A eleição do presidente Jorge Alessandrini, em 1958, representa uma mudança parcial no padrão de relação entre Estado e sociedade que se constituiu no Chile, desde o início do século. A mudança é apenas parcial, na medida em que, embora tenha buscado liberar a empresa privada nacional dos controles rígidos do Estado, conservou os marcos superiores da proteção social, também em decorrência da enorme força política do movimento sindical e dos socialistas e comunistas, convertidos na segunda principal força político-eleitoral do país.

Seu sucessor, em 1964, presidente Eduardo Frei, resgata o conteúdo completo da tradição distributivista chilena, sob o paradigma da chamada “revolução em liberdade”, que teve como prerrogativa principal a introdução de direitos sociais e trabalhistas, mediante o estímulo formal à sindicalização (inclusive do campo, de sorte a romper com o poder agrário), sem favorecer o conflito de classes, cumprindo o Estado a função de árbitro e disciplinador, coordenando e cooptando os trabalhadores organizados, avançando no sentido da regulação da cidadania, através da negação do conflito e cooptação (BOENINGER, 1997). Em 1966, é aprovada a *Ley de inamovilidad laboral*, a qual vedava a demissão de trabalhadores sem a chamada justa causa, com a aplicação de duras sanções aos empregadores que o fizessem (MIZALA; ROMAGUERA, 2001). A estratégia de domesticar o movimento sindical, no entanto, não surtiu efeito, e o presidente se viu cercado pelo crescimento das demandas por direitos e cidadania, de um lado, e as restrições e a crise econômica, de outro.

O aprofundamento propositivo do movimento sindical, aliado ao crescimento vertiginoso da esquerda partidária (socialistas e comunistas) levou ao poder, em 1970, o presidente Salvador Allende, amparado por uma frente de partidos e movimentos sociais identificados com a esquerda. O período é marcado pelo aprofundamento da cobertura e extensão do sistema de proteção social, de modo que, já em 1971, o gasto social representava 17% do PIB nacional (HUBER, 1995). A aposta num “keynesianismo a serviço do socialismo” esteve baseada no reajuste dos salários nominais, aliados ao controle de preços e à facilitação do crédito aos pequenos empreendedores, segundo a tese de que o fortalecimento da demanda atuaria como instrumento dinamizador da economia, puxando o investimento total para cima e criando um círculo virtuoso. Não apenas a participação relativa do salário na renda nacional cresceu, mas também a cobertura das políticas de proteção social, de maneira que, em 1973, a oferta de serviços de saúde, educação, previdência e serviços sociais cobriam a maior parte da população (SCHILD, 2002). Em 1972, foram criadas as *Juntas de Abastecimientos y Precios* (JAC), com o objetivo de evitar o desabastecimento de bens de primeira ordem às famílias mais carentes.

O golpe de 1973 deu início ao processo mais radical de reestruturação econômica e social da América Latina (inclusive se comparado ao caso argentino): entre 1973 e 1981, o gasto público cai de 40% do PIB para um patamar de 30%, o Estado se desfez de 425 das 479 empresas estatais e o país se desindustrializou fortemente, com o resultado de que, em 1981, um terço da força de trabalho do país se encontrava desempregada (HUBER, 1995). A ditadura tratou de privatizar os sistemas de saúde, de previdência, educação, intervindo apenas nos setores pelos quais a iniciativa privada não demonstrava interesse e/ou não tinham viabilidade econômica, além de promover o congelamento dos salários,

a suspensão do direito de greve e a intervenção nos sindicatos. O resultado social de tais medidas foi que, em 1987, 45% da população se encontrava abaixo da linha da pobreza (SCHILD, 2002). O novo regime tratou, ainda, de desmantelar o Sistema Nacional de Saúde, colocando-o fora da “lógica estatista e socializante” e dentro dos ditames do livre mercado (LABRA, 1995).

135

O primeiro período da ditadura militar chilena (1973-1980) não suspendeu os direitos sociais constantes na legislação anterior, embora tenha reduzido a fiscalização e aumentado a flexibilização do conceito de justa causa, favorecendo demissões generalizadas. Além disso, a proibição das negociações coletivas e a consequente inibição da greve legal efetuam um golpe pesado para a estrutura social e política dos trabalhadores organizados, que pautou a relação Estado-sindicato até 1973 (MIZALA; ROMAGUERA, 2001).

Com a introdução do *Plan Laboral*, de 1978 – o qual, dentre outras coisas, eliminava a impossibilidade de demissão sem causa justificada e limitava a greve a 60 dias – e da nova Constituição em 1980, o regime de Pinochet aprofunda o processo de desconstrução do sistema de proteção social universalista chileno. Com relação aos serviços de saúde e previdência, a nova legislação nacional estipula como papel do Estado apenas a tarefa de coordenar e controlar as ações relacionadas à saúde (viabilizando a crescente privatização da oferta), e garantir o acesso dos cidadãos ao usufruto de benefícios básicos uniformes em termos de previdência (também favorecendo a privatização da oferta) (LABRA, 1995).

Com a democratização, no final nos anos 1980, e a eleição de Patricio Aylwin, em 1990 – inaugurando o período de governos da *Concertación* – o conjunto de forças democráticas no Chile se viu frente a um dilema de difícil solução: adequar a adoção de políticas de redução de assimetrias (em especial, em um país que experimentava um padrão inédito de desigualdade em sua trajetória independente) a uma estrutura macroeconômica estabilizada ao redor dos fundamentos liberais e de mercado.

### Conclusões

A reconstrução histórica permite evidenciar dois aspectos na trajetória de consolidação dos direitos, nos três países aqui considerados: em primeiro lugar, em face da condição legada pela estrutura da herança colonial, os três países possuem um desenvolvimento das estruturas estatais e seu aparato institucional anterior ao desenvolvimento da própria sociedade civil, característica que vai marcar profundamente a consolidação de um regime de cidadania no contexto periférico, como um todo, e nos casos brasileiro, argentino e chileno, em específico – não apenas o Estado se torna preponderante na consolidação de regimes de cidadania (em maior ou menor grau), mas o faz profundamente vinculado a um padrão tutelado e cooptado de concessão de direitos, associado ao pertencimento ao mercado formal de trabalho, e estruturando um modelo corporativo de *welfare state*, segundo a definição clássica de Esping-Andersen.

Em segundo lugar, a despeito das aproximações, as trajetórias específicas de cada país também configuram diferenças marcantes, quanto ao estabelecimento dos direitos sociais: enquanto, na Argentina e no Chile, a extensão dos direitos se deu sob a vigência de regimes democráticos (ou semidemocráticos), no Brasil, a mesma se dá em especial durante os regimes fechados (CARVALHO, 2014): primeiro, durante a ditadura do Estado Novo (1937-1945) – período que consolida as bases da estrutura de proteção social

brasileira, ao longo do século XX e começo do século XXI – e, depois, paradoxalmente, durante a ditadura militar, com a expansão da cobertura para o meio rural (mesmo com o congelamento salarial e brutais níveis de repressão política).

136

(Recebido para publicação em agosto de 2017)

(Reapresentado em outubro de 2017)

(Aprovado para publicação em dezembro de 2017)

### Cite este artigo

SILVA; Ivan Henrique de Mattos. Periferia e marcha dos direitos – os casos de Brasil, Argentina e Chile. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e) anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol. 8 | N. 2, pp.115-139, Dezembro 2017. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>

### Notas

1. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. É mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos e bacharel em Ciências Sociais pela mesma instituição. E-mail: [ivanhmsilva@gmail.com](mailto:ivanhmsilva@gmail.com)
2. Marshall estabelece essa evolução não apenas como uma sequência cronológica, mas, sobretudo, enquanto sequência lógica. Ver Carvalho (2014).
3. É importante frisar a diferença entre o conceito de liberdade para os antigos – vista enquanto participação no corpo político – daquela dos modernos – enxergada enquanto direito negativo individual contra o Estado. Para um debate mais apurado nesse sentido, ver Constant (1985).
4. Ver Prado Júnior (2014).
5. Conforme análise de Cepêda (2012).
6. Em 1872, apenas 16% dos brasileiros eram alfabetizados (CARVALHO, 2014).
7. Carvalho (2014) aponta ainda que somente nas eleições de 1945 é que a proporção de eleitores superou ligeiramente aquela verificada em 1872, tendo comparecido 13,4% dos brasileiros.
8. Embora reconheça a ausência de movimentos organizados de massa, no Brasil, até meados do século XX, Carvalho (2014) faz duas ressalvas: o abolicionismo (que ganha força após 1887) e o tenentismo (após 1922). Ambos se configuraram enquanto esboços de cidadania ativa, assumindo escopo nacional, tanto em termos de horizonte normativo quanto de mobilização.
9. O positivismo comtiano exerce uma influência forte nas tentativas de extensão de direitos sociais, no Brasil, desde a instauração da República, em 1889. Ver Carvalho (2014).

10. Ver Santos (1979).

137

11. É fundamental frisar que a extensão do eleitorado não representou a realização do direito político, na medida em que o simulacro de participação política, observado durante a ditadura militar, carecia de instrumentos e direitos correlatos básicos à concretização da cidadania política.

12. Cisão do Partido Socialista, que surge em 1927 e defendia uma aliança com os conservadores, em oposição a Yrigoyen, desaparecendo enquanto organização partidária, em 1931.

13. O sistema de previdência na Argentina não apenas se configurou como o mais importante programa de proteção social no país, mas também um dos pioneiros na América Latina. Ver Rofman e Oliveri (2011).

14. Entre 1939 e 1949, a cobertura do sistema previdenciário teve um aumento de seis vezes, saindo de 397.000 filiados para 2.327.946, o que representa um crescimento anual de 19,4% (BASUALDO et al., 2009).

15. A intervenção estatal na economia serviria, portanto, para corrigir os desequilíbrios provocados pelo automatismo de mercado, atuando no sentido da garantia do referido “bem-estar”.

16. Divisão construída a partir dos apontamentos realizados por Mizala e Romaguera (2001) e Menanteau-Horta (2006).

17. Ela própria, a de regulamentação do trabalho nas oficinas de salitre, e da reforma da lei de empréstimos e crédito facilitado aos operários (ANDRADE, 2000).

18. A Constituição de 1925 já havia sido parcialmente suspensa, com o golpe em 1973, todavia, ela é completamente suplantada após 1980.

### Referências bibliográficas

ANDRADE, Juan Carlos Yañez. *Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925) – Hacia una legislación social universal*. Revista de estudios histórico-jurídicos, n. 22, 2000.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. *Uma constituição incomum*. In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio Assis (Org.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Hucitec, 2009.

ARMIÑANA, Elina S. Meclé. *Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales*. In: ZICCARDI, Alicia (Org.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

BASUALDO, Eduardo (Coord.); ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana; MENDIZÁBAL, Nuria. Documento de Trabajo nº 2: *La Evolución del Sistema Previsional Argentino*. Buenos Aires: CIFRA – Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2009.

- BICHIR, Renata Mirandola. *O Bolsa Família na berlinda?* Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*, n. 87, 2010. 138
- BOENINGER, Edgardo. *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andres Bello, 1997.
- CAMPO, Hugo del. *Sindicalismo y peronismo: los comienzos de un vínculo perdurable*. Buenos Aires: CLACSO, 1983.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- CEPÊDA, Vera Alves. *Capital, Trabalho e Intelligentsia – Modernização e Desenvolvimento no Pensamento de Celso Furtado*. Idéias, 2010.
- CEPÊDA, Vera Alves. *Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico*. *Estudos Avançados*, n. 26, 2012.
- CORTÉS, Rosalía; MARSHALL, Adriana. *Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo*. *Estudios del Trabajo*, n. 1, 1991.
- DAVIS, Ricardo French; MUÑOZ, Oscar; PALMA, José Gabriel. *As Economias Latino-Americanas, 1950-1990*. In: BETHELL, Leslie (Org.). *História da América Latina*. São Paulo: EDUSP, 2009, v. VI.
- FALCÓN, Ricardo. *Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890-1912)*. *Estudios Sociales*, n. 40, 2011.
- FERRER, Aldo. *Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo em el mundo global*. *Revista de La Cepal*, 2010.
- HIRSCHMAN, Albert. *The political economy of import-substituting industrialization in Latin America*. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 82, n. 1, 1968.
- KERBAUY, Maria Teresa M. *Resenha Cidadania e Justiça*. *Perspectivas*, n. 3, 1980.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. *Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90*. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, 1999.
- LABRA, Maria Eliana. *As políticas de saúde no Chile: entre a razão e a força*. In: BUSS, P. M.; LABRA, M. E. *Sistemas de saúde: continuidades e mudanças* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LÓPEZ-ACCOTTO, Ana Inés; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *El proyecto modernizador en Argentina y Brasil en los años cincuenta*. *Un estudio comparado*. *América Latina Hoy*, v. 11, 1995.
- LOVE, Joseph L. *Ideias e Ideologias Econômicas na América Latina, c.1930 – c.1990*. In: BETHELL, Leslie (Org.). *História da América Latina*. São Paulo: EDUSP, 2009. V. VIII.
- MAHONEY, James; VILLEGAS, Celso M. *Historical Enquiry and*

- Comparative Politics*. In: Carles Boix, Carles; Stokes, Susan C. (Org.) 139  
The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford: Oxford  
University Press, 2009.
- MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro:  
Zahar, 1967.
- MENANTEAU-HORTA, Darío. *El rol del Estado en el desarrollo social y  
la reforma de la previsión en Chile y EE.UU.* Revista Austral de Ciencias  
Sociales, n. 10, 2006.
- MIZALA, Alejandra; ROMAGUERA, Pilar. *La legislación laboral y el  
mercado de trabajo: 1975-2000*. In: FRENCH-DAVIS, Ricardo; STAHLINS,  
Barbara (Ed.). Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde  
1973. Santiago de Chile: LOM, 2001.
- PALERMO, Silvana A. *El sufragio femenino en el Congreso Nacional:  
ideologías de género y ciudadanía en Argentina (1916-1955)*. Boletín  
del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani.  
Terceira série, n. 17, 1998.
- REIS, Elisa. *Cidadania: história, teoria e utopia*. In: PANDOLFI, Dulce  
(Org.). Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Editora da Fundação  
Getúlio Vargas, 1999.
- ROFMAN, Rafael; OLIVERI, María Laura. *Las políticas de protección  
social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina*. Serie de  
Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, n. 6, Banco Mundial,  
2011.
- SABATO, Hilda. *On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin  
America*. The American Historical Review, v. 106, n. 4, 2001.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social  
na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.
- TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal, do que se trata?* Revista USP,  
n. 37, 1998.
- THORP, Rosemary. *As Economias Latino-Americanas, 1939-c.1950*. In:  
BETHELL, Leslie (Org.). História da América Latina. São Paulo: EDUSP,  
2009. V. VI.
- WERNECK VIANNA, Luiz. *Americanistas e Iberistas: A Polêmica de  
Oliveira Vianna com Tavares Bastos*. Dados, v. 34, 1991.
- WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. *Notas sobre política social*.  
Physis – Revista de Saúde Coletiva, v. 1, n. 1, 1991.
- ZICCARDI, Alicia. *El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la  
ciudad de Buenos Aires (1973-1976)*. Revista Mexicana de Sociología,  
v. 46, n. 4, 1984.