

## EIXO TEMÁTICO 3 | DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA

### PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA A ELEVAÇÃO DO ATUAL GRAU DE CIDADANIA NO BRASIL

#### PERSPECTIVES AND CHALLENGES FOR RAISING THE CURRENT GRADE CITIZENSHIP IN BRAZIL

Markson Rangel Silva<sup>1</sup>

#### RESUMO

Este artigo busca avaliar o grau de cidadania alcançado durante os anos subsequentes à Constituição Federal de 1988. De forma que, a partir da consolidação das tendências do século 20, observamos as transformações estruturantes conquistadas pelo Estado democrático de direito em termos de cidadania econômica, política e cívico-cultural, conforme as contribuições de Milton Santos (1987) e Marcelo Medeiros (2005), Lena Lavinias e Denise Gentil (2018) Leda Maria Paulani et al (2021). E por fim avaliamos os limites estruturais e sobre quais bases devemos avançar com mecanismos estruturantes de um novo patamar de cidadania.

**Palavras-chave:** Cidadania; Constituição; Economia; Democracia; Desenvolvimento; Brasil.

#### RESUMEN

Este artículo busca evaluar el grado de ciudadanía alcanzado durante los años posteriores a la Constitución Federal de 1988. De tal manera que, a partir de la consolidación de las tendencias del siglo XX, observamos las transformaciones estructurantes logradas por el Estado democrático de derecho en términos de economía, ciudadanía política y cívico-cultural, según los aportes de Milton Santos (1987) y Marcelo Medeiros (2005), Lena Lavinias y Denise Gentil (2018) Leda Maria Paulani et al (2021). Y finalmente, evaluamos los límites estructurales y sobre qué bases debemos avanzar en mecanismos estructurantes para un nuevo nivel de ciudadanía.

**Palabras-clave:** Ciudadanía; Constitución; Economía; Democracia; Desarrollo; Brasil.

<sup>1</sup> Mestrando em Economia Aplicada na Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA). Graduado em Relações Internacionais e Integração pela UNILA. Email: [marksonrangel@gmail.com](mailto:marksonrangel@gmail.com).

## **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo visa compor uma pesquisa maior e mais profunda sobre as estratégias para a conquista de um grau superior de cidadania no país. De modo que, para uma análise mais assertiva, neste artigo, em específico, vamos desenvolver o tema a partir do recorte temporal do processo constituinte da Carta Magna de 1988 até o início de 2024.

Neste sentido, no primeiro momento, trataremos de dividir o período analisado a partir da percepção temporal de longo prazo na qual processos políticos, econômicos e cívico-culturais viram a chave de início e fim dos séculos (ARRIGHI, 2005).

Sobre o século 20, faremos o recorte do processo constitucional de 1988 como síntese secular que prepara as conquistas democráticas e cidadãs para o início do século 21. E de acordo com as reflexões de Milton Santos (1987) e Décio Saes (2001) Marcelo Medeiros (2005) e Leda Maria Paulani et al (2021) sobre a cidadania no Brasil, avaliamos os elementos constitutivos do conceito de cidadania que abarca aspectos econômicos, políticos e cívico-culturais conquistados até o final do século passado. Em continuação dialética, faremos uma análise de como as políticas públicas exercidas pelos governos durante o século 21 influenciaram as condições da cidadania brasileira, em especial os de Lula e Dilma contrapostos com a mudança de regime derivada do Golpe de Estado de 2016.

Por fim, observamos quais foram os limites estruturais que não conseguimos transpor em busca de mais cidadania e direitos. Mecanismos estes, que limitam a estrutura do próprio Estado e paralisam a massa da população fora de uma unidade de classe nacional. E com isso, levantamos também quais pontos são cruciais para virada de chave na busca de novo regime de cidadania.

## **2 QUAL FOI A CIDADANIA CONSOLIDADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988?**

Primeiramente é importante ressaltar que a materialidade histórica se impõe aos gostos e contragostos. De forma que, metodologicamente, é fundamental que os conjuntos de fatos históricos sejam primeiro observados para dialeticamente recorrermos às lentes de análise.

Tais transformações foram acumuladas de uma sociedade cuja estrutura econômica e social foi fundamentada na escravidão dos negros e indígenas por cerca de 400 anos e modificadas no início do século 20 por estratégias de modernização dessa estrutura, em especial derivadas da descentralização do poder político, econômico e cultural que foram propostas a partir da Proclamação da República de 1889:

Províncias e municípios se impõem com entidades territoriais de direito público, formando com o Império a base jurídica do Estado. A República manteve essas franquias e as ampliou, fazendo da autonomia dos Estados e dos municípios a base da

Federação que se implantava. A Revolução de 30, desembocadouro de conflitos cuja base eram interesses regionais contrariados, levou a um novo arranjo político-territorial, completado à raiz da Revolução paulista e da Constituição de 1934. Esse equilíbrio foi substituído por um novo pacto territorial outorgado com a Constituição de 1937 e o Estado Novo: suprimia-se a autonomia estadual, a federação era legalmente mutilada para permitir o predomínio sem contraste de um poder central que amesquinhar igualmente as liberdades públicas e as franquias individuais. Assentavam-se, então, paralelamente, as precondições de um Estado moderno, e a redução das liberdades aparecia como justificativa para permitir um ritmo mais acelerado das transformações. A eclosão da Segunda Guerra Mundial e o engajamento posterior do país no conflito, ao lado dos aliados, justamente em nome da liberdade, arrastou o Brasil ao movimento da redemocratização. A queda de Vargas e a convocação de uma assembleia nacional constituinte desembocaram na Carta Magna de 1946, uma lei maior já em busca da modernidade, restauradora de direitos dos estados e amplificadora das prerrogativas municipais, agora amparadas por uma maior generosidade fiscal, com redistribuição equitativa entre todos os municípios de uma parcela da arrecadação federal do imposto sobre a renda. É a este estímulo que se deve a criação de novos municípios em todo território nacional. Era, também, um novo pacto territorial, fortalecedor da vida local e que iria durar cerca de 18 anos (1946-1964) (SANTOS, 1987, p.101-102).

Sobre a redemocratização e os novos direitos políticos, econômicos e culturais conquistados pela Carta Constitucional de 1946, o cientista político Décio Saes descreve:

Quanto às condições do exercício direto de voto [...] restaurou-se a justiça eleitoral (CF 1946 e Código Eleitoral de 1950), e introduziu-se a cédula única e oficial (leis de 1955 e 1962) [...] como consequência da intensificação dos processos de urbanização da industrialização, no pós 1930, o eleitorado das grandes cidades, tendencialmente assalariado e desvinculado de relações de dependência pessoal, viu-se bastante ampliado [de forma que] provocou um remanejamento interno do campo das linhas práticas do exercício do direito de voto. Diminuiu - embora não se tenha liquidado - a importância relativa do controle coronelismo do voto das populações rurais. A presença da justiça eleitoral impôs alguma limitação à influência dos chefes políticos locais na organização e condução do processo eleitoral nessas áreas. Correlatamente, aumentou a importância do clientelismo urbano (isto é, a troca de favores por votos) (SAES, 2001, p.400).

Durante esse período democrático de 1945 à 1964 e mesmo após o Golpe de 1964, a condução do Estado, ora mais orientada pela soberania nacional e ora mais pró subserviência aos interesses dos Estados Unidos, ficou marcada pelo impulso ao desenvolvimento nacional.

Entre 1930 e o final da década de 1970, a economia brasileira deixou de ser primordialmente agrícola, com as quedas da participação da agricultura no PIB de 29,4% em 1940, 16,9% em 1960 e 9,8% em 1980, permanecendo reduzida até o final do século 20. Paralelamente à contração da agricultura, cresceu a participação da indústria: 11,6% do PIB em 1900, 15,7% em 1920, 18,7% em 1940, 29,9% em 1960, 34,4% em 1980. O crescimento médio do PIB entre 1940-1960 foi de 3,8% e entre 1960-1980 de 4,6% (IBGE, 2006, p. 347).

E mesmo com a continuação do crescimento expressivo da economia brasileira, *“contraditoriamente, o crescimento desordenado das cidades, a falta de saneamento, o arrocho salarial, a falta de políticas de saúde e educação criavam um alto grau de insatisfação na população com os governos militares”* (CEAP, 2020, p.61).

Inclusive estes integrantes da chamada linha dura, propunham a supressão absoluta e violenta da expressão política da população, ao mesmo tempo que disputavam com o capital internacional sobre a condução do desenvolvimento do país, pois queriam a empresa privada nacional no centro do processo de acumulação.

A partir desse contexto é que surgiram e se fortaleceram movimentos sociais de resistência à ditadura militar, os quais fizeram parte a resistência armada e guerrilheira (PCdoB, MR-8, etc), organizações como as Comunidades Eclesiais de Base (CEB), sindicatos e o Movimento da Reforma Sanitária, *“o qual defendia em conjunto com as transformações sociais e políticas que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, portanto sua atenção deveria ser integral, a gestão do serviço deveria ser democrática, com controle social da comunidade.* (CEAP, 2020, p. 62)”.

Dessa forma, ocorreu a conexão das lutas de profissionais de saúde, professores, líderes sindicais e o movimento comunitário para restabelecer a democracia do voto e um quadro de cidadania política, econômica e cívica-cultural superior ao encontrado anteriormente no país. Uma luta que culminou na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e conseqüentemente na Constituição Federal de 1988.

Agora, tomamos assim de Milton Santos (1987), o conceito de “Pactos Territoriais”, isto é, concertações que conciliam interesses de economia política justificados historicamente e aplicados para todos que no chão pisam. Santos descreve então esse movimento de redemocratização e busca por um novo processo constitucional da estrutura jurídica, política, econômica e cívica-cultural do país como a consolidação dos pactos territoriais nacionais estruturantes do acúmulo de direitos ao longo do século 20 (SANTOS, 1987, p.104).

Sem combinar posições, Santos (1987) e Ignácio Rangel (1981) são enfáticos no papel dos pactos exercidos no território para a distribuição do poder e a concentração de riqueza. Rangel observa que *“o Estado brasileiro resulta da aliança de apenas duas classes dirigentes, associadas num pacto de poder implícito, que só muda com a dualidade, sejam quais forem os estamentos pelos quais essas duas classes dirigentes se façam representar”* (RANGEL, 1981, p.15).

Os governos civis da década de 1990 caracterizam uma nova hegemonia política (cuja possibilidade só se desenharia nos últimos anos do chamado governo de transição, na segunda fase do governo Sarney): a do capital financeiro internacional, que desmantelou o setor público e organizou a burguesia de Estado mediante o programa de privatizações; confrontou-se com o grande capital bancário nacional, procurando minar a sua posição ainda forte; levou parte da burguesia industrial interna a falência; e subjugou, pelo crédito e taxa de juros, até mesmo os setores mais dinâmicos da grande agricultura (SAES, 2001, p.405).

Neste sentido, de acordo com Marcelo Medeiros em “O que faz os ricos ricos” (2005), que faz um estudo sobre os determinantes da riqueza, e por consequência da capacidade de atendimento de demandas das famílias. Ao analisar o contexto de reta final do governo FHC (1999), sobre o abismo entre pobres e ricos, as pessoas que detém acesso e privilégios para a garantia de seus direitos constitucionais, está nas relações de trabalho, principalmente na “remuneração por hora trabalhada”.

De forma que Medeiros constata que sendo a maior parte dos gastos públicos realizados por intermédio do mercado financeiro e que a apropriação de juros e dividendos é feita por essa pequena parcela da população proprietária de títulos: “*é razoável concluir que o Estado brasileiro atua agravando desigualdades e favorecendo os ricos*” (MEDEIROS, 2005, p.260).

Desse modo, obviamente homens brancos de aproximadamente 50 anos moradores do sudeste e com alta formação educacional se ocupam das regras do jogo da cidadania, e conseguem alcançar melhores empregos e receber melhores remunerações. Medeiros destaca ainda “*os atributos produtivos das famílias ricas como suas redes de relacionamento pessoal, capital cultural, propriedades de empresa, etc*” (2005, p.263) como fatores que conferem os maiores rendimentos por hora.

O que nos leva a questionar se esta foi a cidadania alcançada no século 20, com o auge da conquista do SUS como direito humano universalista, como os governos do século 21 impactaram no grau de cidadania que alcançamos hoje?

### 2.1 Mas sobre qual cidadania estamos falando?

Aqui tomaremos a compreensão de “cidadania plena”, tendo ponto de partida descrito pelo geógrafo brasileiro Milton Santos em “O Espaço do Cidadão” (1987): a pessoa que em busca dos seus direitos políticos, econômicos, e de acessibilidades, de sua realização cultural e comunitária, transforma-se de “proprietário-consumidor (ou desprovido-não-consumidor)” para “morador-cidadão”, aquele que toma parte de seu chão trabalha por sua comunidade (SANTOS, 1987, p. 128).

Nessa linha o autor segue ao dizer que a plena realização humana não depende da economia, mas deve resultar de um quadro material e imaterial, que inclui a economia, a política e a cultura em busca de uma liberdade multidimensional, sem limitações sociais, para que os indivíduos produzam seus sentidos de vida a partir de uma concepção de mundo coesa (SANTOS, 1987).

Ao longo de sua obra, o autor destaca que a cidadania, cada qual, foi desenvolvida paralelamente em diferentes países, e mesmo nas metrópoles coloniais da Europa e Estados Unidos, a luta pela cidadania foi o fundamento das batalhas pelas revoluções nacionais, na elaboração de seus próprios modelos cívicos (SANTOS, 1987, p. 100).

Trazendo para contextos de sociedades dependentes da periferia da acumulação capitalista, como é o caso brasileiro (MARINI, 2011), a luta pela cidadania de classe nacional, produtiva e de

realização da vida material e imaterial também se fez presente na URSS, na China, em Cuba, e fortemente anti-racista no Haiti.

Dessa forma, podemos então compreender a cidadania como processo em que a pessoa em sociedade “ousa” tornar-se cidadã, enquanto sujeito revolucionário local (nacional) contra uma estrutura de mercado de fatores de produção que aliena do próprio “direito natural” o tempo de vida. O autor completa dizendo que o povo apenas irá tolerar um sistema econômico e social que considerar justo, de forma que a discussão sobre o que é justiça é suprimida pelas próprias forças de mercado na intenção de oferecer um “sonho de consumidor pleno”, impossível de ser alcançado (SANTOS, 1987).

## **2.2 Qual é o patamar atual da cidadania brasileira?**

A virada do século impunha uma dialética histórica: a ascensão de um líder orgânico e popular derivado da luta pela redemocratização e elevação do patamar de cidadania do país, construindo um governo de conciliação, que permitisse superar desafios históricos de educação e saúde pública, mas também gerar emprego e renda em larga escala, e combater a fome.

Como a materialidade do Brasil se impunha, o povo conduziu o Lula e o PT à vitória em 2002, pois este representava essa construção de alargamento da cidadania há 20 anos. Considerando a política de governo como mediadora de conflitos de classe e dinâmicas externas, foram 14 anos da linha política democrática popular governando o país.

Ao longo dos governos Lula e Dilma vários instrumentos democráticos foram conquistados, conforme Leda Paulani descreve sobre a elevação da qualidade de cidadania no país:

Eles utilizaram o que a literatura tem denominado de bônus macroeconômico para distribuir renda (com substantiva elevação real do salário-mínimo e crescimento da massa de salários), reduzir a miséria absoluta (por meio de programas de compensação de renda como o bolsa família) e a desigualdade de partida entre os diferentes estratos sociais (por meio principalmente de programas na área da educação como Prouni, Fies, cotas raciais e sociais).

Esses programas produziram inegáveis resultados do ponto de vista da estratificação social, chegando a se falar inclusive da constituição de uma nova classe média. Um dos primeiros a utilizar o termo foi Neri (2010). Essa utilização, contudo, é controversa. Para uma avaliação crítica da propriedade de uso, em tal contexto, do termo classe média, veja-se dentre outros Pochmann (2014) e Quadros (2015). De todo modo, esses estratos médios, em particular as camadas de menores ingressos dentro deles, foram contemplados com novos empregos em posições gerenciais, maior acesso à universidade e acesso ao consumo de bens de luxo, antes de difícil alcance.

Tudo somado, esses programas e políticas permitiram não só distribuir renda e melhorar a qualidade de vida como potencializar o estrato multiplicador que vinha principalmente do lado externo da demanda agregada (mas também de investimentos públicos), tornando o resultado mais consistente, todo esse movimento contudo, teria, paradoxalmente, reforçado o conservadorismo dos estratos médios, sua fé na meritocracia e sua oposição às próprias políticas redistributivas das quais se beneficiaram (SIMIQUELI, LUZ e FERNÁNDEZ, 2019, in PAULANI et al, 2021, p.10-11).

Porém como nem tudo são flores, algumas contradições ficaram pelo caminho de modo que foram instrumentalizadas pelas elites nacionais e internacionais para articulação do Golpe de 2016.

Com a mudança de regime, uma nova onda de austeridade fiscal, privatizações e ataques aos direitos e cidadania econômica, política e cultural foram realizados. O processo de deposição de uma presidenta eleita inclusive contribuiu na radicalização do campo conservador, que viria a eleger Bolsonaro em 2018.

A herança do governo Bolsonaro é a desorganização do Estado e o desmonte dos serviços públicos essenciais. Esses processos foram contínuos, abrangentes e sistemáticos, sendo parte do seu projeto político-ideológico de redução e enfraquecimento institucional do Estado. O desmonte respondeu a uma lógica de menos direitos para a maioria, e mais privilégios para uma minoria.

Durante o governo Bolsonaro, sob a égide da EC 95/2016 [Teto de Gastos], exacerbou-se um processo de enrijecimento dos gastos reais primários, no que diz respeito ao desfinanciamento das políticas públicas de saúde, previdência e assistência social, dentre outras. No entanto, para atender suas necessidades de sustentação política, em quatro anos o [então] governo furou o teto de gastos por cinco vezes, gerando gastos no valor de cerca de R\$800 bilhões (GABINETE DE TRANSIÇÃO, 2022, p.11).

Questões como essa foram trabalhadas no primeiro ano do governo Lula 3 para retomar o fluxo de crescimento e da distribuição, porém não é fácil reverter 6 anos de políticas de desarticulação da coisa pública em pouco tempo e com o estrato conservador e neoliberal exacerbado na sociedade.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste sentido, avançamos com as seguintes questões: Qual é o grau de cidadania, em termos econômicos, políticos e cívico-culturais, que alcançamos a partir do processo constituinte de 1988 e como se desenvolveu esse conceito de cidadania até 2024? Quais são os limites estruturais e como faremos para conquistar um grau superior?

Assim, é honrosa a qualidade discursiva da Constituição de 1988 em termos de direitos e garantias, porém também é inegável que a estrutura de Estado constituída até então permite brechas e trava mecanismos para realização de políticas públicas que podem materializar os direitos perseguidos.

Lavinas e Gentil (2018) e Paulani et al (2021) por exemplo, expõe os limites referentes ao ciclo de financeirização mais recente, na qual as políticas sociais de distribuição de renda, acesso a educação e ao emprego, que deveriam elevar o grau de cidadania no país, acabam amarradas aos interesses de lucro dos agentes do sistema financeiro. E não se trata apenas de recuo político dos agentes públicos ou dos movimentos sociais, mas de limites estruturais das engrenagens democráticas e mecanismos de controle social realizados até agora.

Neste sentido, podemos avaliar que de fato os governos Lula e Dilma souberam edificar a Constituição de 1988 para perseguir o maior avanço de democracia e cidadania na história da República, porém não foi o suficiente. A própria prisão de Lula objetivamente sem provas, e a relativamente fácil desarticulação do sistema de direitos no Brasil pelo governo Bolsonaro, escancaram essa situação.

De modo que, se movimentarmos o conceito alargado de cidadania econômica, política e cívico-cultural na direção histórica que somente a luta por novos pactos territoriais nacionais estruturantes podem alcançar novos patamares de estruturas de direitos sociais, econômicos, políticos, cívicos, culturais etc, não podemos enxergar esse respiro de quatro anos de governo Lula 3 fora de uma concepção estrutural de mais longo prazo.

Ou seja, se hoje não temos uma correlação de forças favorável ao campo democrático popular para preparar um novo processo constituinte, ou nas palavras de Milton Santos, um novo pacto territorial nacional de caráter estruturante, que não nos desesperamos.

Assim, podemos no curto prazo nos preparar e acumular forças para no médio prazo marchar novamente para qualificar uma nova constituição centrada no cidadão em detrimento do mercado, e como a experiência do neoliberalismo nos ensinou, com mecanismos ampliados de participação democrática execute a própria indústria, agricultura e financeirização em função do controle social.

Portanto, considerando a luta por cidadania enquanto constituição do sujeito revolucionário brasileiro, e o caráter contraproducente dos mecanismos de tripé macroeconômico, teto de gastos e novo arcabouço fiscal; a construção de um regime de cidadania plena, econômica, política e cívico-cultural exige um novo arranjo de cidadania que priorize:

- 1 A ótica da produção em detrimento das óticas da renda e da despesa, assim como a distribuição de propriedade em detrimento da distribuição de renda;
- 2 A prática elucidativa da educação econômica em detrimento da educação financeira, e também da diversidade nacional como um elemento constitutivo do modelo cívico;
- 3 A política de pleno emprego como função pública de Estado em detrimento de situação esporádica de "mercado ótimo", com objetivo de estabelecer altos parâmetros de produtividade. Aqui fortemente conectado a bioeconomia de transição energética;
- 4 O planejamento de médio e longo prazo por meio de planos quinquenais, tanto para os indicadores de produtividade, quanto para a política fiscal, monetária e cambial em detrimento de métricas curto-prazistas;
- 5 A superação das assimetrias de classe social, de desigualdade de gênero, da racialização da pessoa humana e das assimetrias regionais.



**REFERÊNCIAS**

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo, tradução Vera Ribeiro; revisão de tradução César Benjamin. - Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 35ª edição, 2005;

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. Relatório Final, 2022;  
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estatísticas do Século XX, Rio de Janeiro, 2006;

LAVINAS e GENTIL, Lena e Denise L. Brasil anos 2000: A política social sob regência da financeirização, DOSSIÊ balanço crítico da economia brasileira (2003-2016), Novos estudos, CEBRAP, São Paulo, V37, nº2, 191-211, mai-ago. 2018;

MEDEIROS, Marcelo. O que faz os Ricos Ricos: O outro lado da desigualdade brasileira, São Paulo : Hucitec : Anpocs, 2005;

PAULANI, Leda Maria, et al. Os Desafios de Redução da Desigualdade e da Pobreza e a Inserção do Brasil no capitalismo 4.0, Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS), São Paulo, 2021;

RANGEL, Ignácio. A Dualidade Brasileira, Revista de Economia Política, Vol. 1, nº4, outubro/dezembro, 1981;

SAES, Décio Azevedo Marques de. A Questão da Evolução da Cidadania Política no Brasil. História Política, ESTUDOS AVANÇADOS 15 (42), 2001;

SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão, Editora Nobel 1987.

