

## DESENVOLVIMENTO

### DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ESTADO E CIDADANIA NO BRASIL

*Teresa Maria Frota Hagquette*

*Professora do Depto. de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará (UECE)  
Professora Titular do Depto. de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade Federal do Ceará (UFC)*

**Resumo:** Faz uma análise da evolução da cidadania no Brasil, dentro de seu contexto sócio-econômico-político, percorrendo os seguintes tópicos: a) revisão das teorias do desenvolvimento e do subdesenvolvimento; b) identificação dos períodos de desenvolvimento e de recessão; e c) verificação da existência de correlações entre o desenvolvimento econômico e a expansão da cidadania no País.

**Palavras-chave:** Cidadania; Desenvolvimento; Brasil

A análise da evolução da cidadania no Brasil não pode ser encetada sem a sua inserção no contexto sócio-político-econômico do País que, de certa forma, condiciona não só a criação de novos direitos, como a extensão de outros a segmentos da população antes não atingidos pelos benefícios da cidadania. Pretendemos aqui, pois, refletir sobre alguns tópicos que ajudarão na compreensão do processo de cidadania, à luz da história brasileira recente, quais sejam:

- a) breve revisão das teorias do desenvolvimento e do subdesenvolvimento;
- b) identificação não só dos períodos de desenvolvimento econômico como daqueles caracterizados pela recessão; e
- c) verificação da existência de correlações entre o fenômeno do desenvolvimento econômico e o processo de expansão da cidadania.

Concebendo a cidadania como uma forma de desenvolvimento político, muitas questões foram levantadas, por exemplo, que efeitos exerce a demo-

cracia política (sufrágio universal, direito à oposição, direitos de associação) sobre o desenvolvimento, percebido através de uma de suas supostas características, a igualdade social(22). As teorias do desenvolvimento econômico, todavia, têm enfatizado a importância do crescimento econômico (aumento insuficiente dos índices de rendimento dos fatores de produção) como pré-requisito para o desenvolvimento (estágio econômico, político e social compatível com altos índices de rendimento dos fatores de produção), propugnando a solução dos problemas do subdesenvolvimento mediante o crescimento da renda *per capita* sobre o aumento populacional. Apesar disso, a pobreza, o desemprego e a desigualdade não diminuíram no Brasil ou em Trindade, que experimentaram períodos relativamente longos de crescimento sustentado na renda *per capita* com média acima de 5%.

Passaremos, pois, ao exame das inter-relações existentes entre os processos de desenvolvimento econômico e de expansão da cidadania, no período que delimitamos como unidade temporal de análise: 1940-1992. Da mesma forma, tentaremos perceber o papel ou os papéis que o Estado desempenhou na marcha do País em busca de melhores condições de vida para sua população.

Remontando às décadas de 1950 a 1980, verificamos que elas foram profícias em estudos no campo das ciências sociais, na procura da rota mais rápida e segura para o desenvolvimento econômico. Os países chamados subdesenvolvidos e em desenvolvimento foram objeto de inúmeras análises quase todas tomando como referencial os países desenvolvidos que deveriam ser vistos como exemplos a serem seguidos. Foi assim que ROSTOW(33) se notabilizou com a concepção das **Etapas do Desenvolvimento Econômico**, modelo que redundou em flagrante malogro pois, ao encarar o país como unidade de análise, desprezou as relações internacionais que representam fatores limitadores do desenvolvimento interno de uma nação. Estamos falando da versão da Teoria da Modernização e das críticas a ela feitas pela Teoria da Dependência que teve seus primeiros albores com os estudos da CEPAL e de Raul Prebisch\*.

As análises das relações entre desenvolvimento econômico, o processo político e as situações de dependência configuraram a teoria da dependência, expressa no clássico de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto Dependência e Desenvolvimento na América Latina(6).

---

\* Raul Prebisch e a CEPAL foram os primeiros a utilizar o sistema mundial como unidade de análise, por oposição à Teoria da Modernização que usava o estado-nação.

Um número considerável de trabalhos teóricos assim como empíricos realizados na fase áurea das discussões sobre as causas do subdesenvolvimento (1955-1975) estabeleceram importantes relações entre desenvolvimento econômico e cidadania. A literatura especializada, entretanto, mostra que a relação entre estes dois processos envolve uma variedade de suposições vinculadas ao tipo, à magnitude e à forma da própria relação existente entre desenvolvimento e cidadania. Em resumo os estudos indicam que o desenvolvimento econômico exerce:

- a) um efeito linear positivo sobre a cidadania(8,23);
- b) um efeito curvilinear positivo sobre a cidadania - maiores níveis de igualdade social (cidadania) nas fases iniciais do desenvolvimento econômico(12, 15, 16, 19, 31);
- c) um efeito curvilinear positivo sobre a cidadania - baixos níveis de igualdade durante os primeiros estágios do desenvolvimento e altos níveis nos últimos estágios(20, 21, 37);
- d) um efeito negativo sobre a igualdade,(8) e
- e) um efeito *feedback* entre desenvolvimento e igualdade social\*.

Discorreremos somente sobre o primeiro tipo de relação pois ele, no passado, foi invocado como adequando-se ao caso brasileiro. Os adeptos da hipótese "a" são aqueles que afirmam que o desenvolvimento econômico - medido através de indicadores altamente correlacionados - exerce um efeito positivo sobre a igualdade, a liberdade, assim como sobre a provisão de

---

\* Este último padrão representa uma combinação de alguns dos outros referidos anteriormente. Por um lado, existe a suposição de que o nível de desempenho democrático de um país (nos três componentes da cidadania: direitos civis, políticos e sociais) depende, sobretudo, de seu nível de desenvolvimento econômico (Lenski, 1966; Cutright, 1967; Lipset, 1963). Em consequência, haveria um efeito *feedback* entre a *performance* democrática e a igualdade social. Em outras palavras, países mais democráticos são mais iguais do que os não-democráticos. Uma suposição diferente argumenta que o desenvolvimento econômico sem o respeito aos valores democráticos e sem ideologia está fadado ao fracasso em termos de implementação da igualdade política. Cf. J. La Palombara, "Bureaucracy, and Political Development: Notes, Querries and Dilemmas", in J. La Palombara (Ed.) *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, 1963.

serviços sociais, através de mecanismos que abastecem a sociedade dos recursos necessários ao incremento dos direitos da cidadania; logo quando o desenvolvimento econômico cresce, também cresce a cidadania\*.

Outros estudos(14, 18, 27) tentaram mostrar que a "lógica" do industrialismo tem, em si mesma, o poder de reduzir as diferenças materiais (componente social da cidadania) mediante a introdução de mudanças na divisão do trabalho e na promoção do bem-estar social da população, que provocariam aumentos consideráveis na mobilidade social ascendente etc. Em outras palavras, um padrão convergente de desenvolvimento é hipotetizado. A abordagem da "lógica" do industrialismo é consistente com a Teoria da Modernização, que enfatiza os benefícios do processo de difusão de todos os aspectos modernos das sociedades avançadas para as sociedades pré-modernas. Decorre desta hipótese que, considerando-se a industrialização como um moderno componente, sua implementação, a longo prazo, trará a superação do subdesenvolvimento e o aumento da igualdade social (sobretudo o componente social da cidadania)(5, 9, 28, 30, 36). A Teoria da Modernização postula também que o subdesenvolvimento é devido à coexistência de um setor moderno e um "atrasado" dentro da mesma sociedade. O fim do "atraso" ocorreria quando o setor tradicional se equiparasse ao moderno, propiciando a emergência de uma sociedade homogênea e igualitária. O aspecto dual desta teoria foi também defendido pela corrente francesa, representada por Roger Bastide<sup>(4)</sup>, que propugnou o fim do subdesenvolvimento brasileiro com a abolição das desigualdades entre o Nordeste e o Sudeste. Embora ultrapassada, esta teoria merece ser relembrada para que não se desvirtue, ou oculte os males provocados por um sistema econômico perverso que fomenta a exploração de irmãos dentro do mesmo território. Francisco de Oliveira (A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista)(29) desfez o equívoco mostrando como o sistema capitalista se aproveita do setor não-capitalizado da economia para tirar proveitos, eximindo-se dos encargos trabalhistas e outros, devidos ao trabalhador informal.

A Teoria da Dependência forneceu uma reinterpretação do processo de subdesenvolvimento latino-americano, ao colocar as relações internacionais - centro/periferia - como o cerne da questão da pobreza e das desigualdades entre as nações. O redirecionamento do foco de análise, todavia, não foi suficiente para explicar as razões mais profundas do subdesenvolvimento, que tem como causa maior o caráter explorador e concentrador do sistema

\* Este representa o padrão de relação linear positiva entre desenvolvimento econômico e cidadania.

capitalista. A aceitação desse pressuposto, todavia, não desobriga o pesquisador de considerar não-resolvida a questão da presença dos baixos níveis de exercício dos direitos da cidadania no Brasil. Há que se buscar, pois, o conhecimento dos mecanismos, das peculiaridades, das diferenças, dos processos que permeiam as práticas econômicas e sociais que redundam na estimulação das situações de pobreza e de miséria da maior parte da população brasileira. O conhecimento representa o pré-requisito da ação com vistas à solução ou minimização de problemas. E o conhecimento das teorias equivocadas que, por décadas, encobriram as verdadeiras razões do subdesenvolvimento, representa tempo ganho no processo de conscientização e de denúncia que o profissional que lida com as ciências do homem e da sociedade, pode desencadear, no sentido de contribuir para o crescimento da cidadania, representada, sobretudo, na extensão de novos direitos a diferentes grupos sociais.

O desvelamento de certos aspectos da história brasileira recente pode ser buscado em CARDOSO e FALETTI(6, 10, 19, 26, 32, 38), que criaram uma periodização estabelecendo as seguintes fases do desenvolvimento brasileiro:

- a) crescimento externamente orientado (antes de 1900);
- b) fase de transição (1900-1930);
- c) substituição de importação e consolidação do mercado interno (1930-1960);
- d) internacionalização do mercado interno (1960-1974);
- e) finalmente, a última (1975-1992), que pode ser denominada de fase da transição democrática e crise econômica\*. Limitar-nos-emos às três últimas fases, que coincidem com nossa unidade temporal de análise.

## **1. A ECONOMIA BRASILEIRA PÓS-30**

A política inaugurada por Getúlio Vargas depois da Revolução de 1930 gerou uma nova base econômica que favoreceu o fortalecimento da burgue-

---

\* Os aspectos mais diretamente relacionados à área econômica na fase "e", 1975-1992, envolvem a internacionalização financeira e a estatização da dívida externa.

sia industrial, bem como a integração das classes médias e setores limitados das classes populares urbanas. Não prejudicando o setor agroexportador, esta política propiciou novas alianças de poder, embora incorporando lentamente segmentos da população urbana, mas mantendo o campesinato excluído do processo de desenvolvimento.

Teve lugar uma participação crescente das classes médias urbanas e da burguesia industrial no sistema de dominação, enquanto os setores populares - as classes trabalhadoras, as massas populares urbanas e o campesinato - funcionavam como objeto de dominação.

Este período testemunhou a consolidação não só do mercado interno como do processo de industrialização, com uma expansão do setor privado da economia e o consequente revigoramento da burguesia industrial. Foram criadas novas áreas de investimento concentradas no âmbito das indústrias básicas. Embora tenham sido abertas muitas possibilidades de empregos, a acumulação econômica insuficiente impediu uma rápida resposta ao problema do desemprego.

O Estado progrediu em sua participação nos investimentos e, em alguns casos, monopolizou áreas básicas como aço, petróleo, energia e outros. Além disso, presenciou-se uma mudança no papel do Estado: de executor dos interesses dos exportadores-latifundiários, da fase precedente, a mediador das políticas de investimento estrangeiro.

Alguns fatores externos influenciaram profundamente a economia interna tais como a deflagração da Segunda Guerra Mundial, que favoreceu o aumento das exportações e o declínio das importações, contribuindo para o reequilíbrio da balança interna de pagamentos.

No que tange ao crescimento econômico, medido pelo Produto Interno Bruto e pelo Produto Industrial Bruto, destacam-se três fases de altos índices:

- a) 1947-52, com uma média de crescimento de 7% para o PIB e de 8,9% para o Produto Industrial Bruto;
- b) 1957-61, com uma média de crescimento de 7,8% para o primeiro e 10,3% para o segundo; e, finalmente,
- c) 1966-75, com médias de crescimento de 8,9% para o PIB e 11,1% para a produção industrial (ver TABELA 1).

TABELA 1  
BRASIL

Índices e Taxas de Crescimento do Produto Interno Bruto e da Produção Industrial  
1947-75  
(Ano base: 1949)\*

| Ano  | Índices                              |                         | Taxa de Crescimento     |                     |                   |
|------|--------------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------|
|      | PIB                                  | PI                      | PI                      | PIB                 |                   |
| 1947 | 87,3                                 | 81,5                    |                         |                     |                   |
| 1948 | 93,8                                 | 95,7                    |                         |                     |                   |
| 1949 | Média de cresc.<br>PIB 7,0<br>PI 8,9 | 100,0<br>106,5<br>112,8 | 100,0<br>111,3<br>118,4 | 10,3<br>11,3<br>6,4 | 6,6<br>6,5<br>5,9 |
| 1950 |                                      | 122,6                   | 124,3                   | 5,0                 | 8,7               |
| 1951 |                                      | 125,7                   | 135,1                   | 8,7                 | 2,5               |
| 1952 |                                      | 138,4                   | 146,8                   | 8,7                 | 10,1              |
| 1953 |                                      | 147,9                   | 162,4                   | 10,6                | 6,9               |
| 1954 |                                      | 152,6                   | 173,6                   | 6,9                 | 3,2               |
| 1955 |                                      | 164,9                   | 183,5                   | 5,7                 | 8,1               |
| 1956 |                                      | 177,6                   | 213,2                   | 16,2                | 7,7               |
| 1957 |                                      | 187,5                   | 238,5                   | 11,9                | 5,6               |
| 1958 |                                      | 205,7                   | 261,4                   | 9,6                 | 9,7               |
| 1959 |                                      | 226,9                   | 289,2                   | 10,6                | 10,3              |
| 1960 |                                      | 238,8                   | 311,8                   | 7,8                 | 5,2               |
| 1961 |                                      | 242,5                   | 312,4                   | 0,2                 | 1,5               |
| 1962 |                                      | 249,6                   | 328,5                   | 5,2                 | 2,9               |
| 1963 |                                      | 0,2                     | 313,0                   | -4,7                | 2,7               |
| 1964 |                                      | 269,5                   | 349,6                   | 11,7                | 5,1               |
| 1965 |                                      | 282,4                   | 360,0                   | 3,0                 | 4,8               |
| 1966 |                                      | 308,7                   | 415,8                   | 15,5                | 9,3               |
| 1967 |                                      | 336,5                   | 460,5                   | 10,8                | 9,0               |
| 1968 |                                      | 8,9                     | 511,8                   | 11,1                | 9,5               |
| 1969 |                                      | 11,1                    | 569,1                   | 11,2                | 11,3              |
| 1970 |                                      | 452,7                   | 647,5                   | 13,8                | 10,4              |
| 1971 |                                      | 504,3                   | 744,6                   | 15,0                | 11,4              |
| 1972 |                                      | 552,7                   | 805,7                   | 8,2                 | 9,6               |
| 1973 |                                      | 574,8                   | 837,9                   | 4,0                 | 4,0               |

FONTE: Fundação Getúlio Vargas

\* A classificação dos períodos em alto e baixo desenvolvimento econômico foi realizada levando-se em conta a média da taxa de crescimento da população brasileira no período analisado (3%).

Pelo fato de o governo representar ao mesmo tempo uma liderança empresarial e populista, ele era visto pelas massas como "um bom patrão". Mas quando as alternativas políticas foram definidas em termos ou do "controle gerencial do Estado" ou da "grande empresa", a última foi escolhida como um veículo de controle do setor produtivo de artigos manufaturados assim como dos produtos de capital da indústria pesada. Foram atingidos os limites do populismo como forma de mobilização de massas e promoção do desenvolvimento. O populismo e o nacionalismo foram deixados para trás com o surgimento de novas forças sociais e novas orientações políticas para o desenvolvimento. Expressando interesses contraditórios o governo populista de Goulart (1961-64) mostrou-se incapaz de resistir aos desejos hegemônicos dos grupos privados<sup>(13)</sup>.

O novo modelo estava agora ancorado na empresa privada nacional e estrangeira. Trata-se do início da fase da internacionalização do mercado interno.

Os maiores problemas desse período foram, primeiro, a organização de um novo sistema de dominação e, segundo, a transformação das relações entre a economia interna e os centros hegemônicos do mercado mundial. O Brasil deu início à sua integração, com a passagem do controle da economia interna para os grupos externos, sobretudo as corporações multinacionais com seus quartéis-generais nos Estados Unidos.

Apesar de uma inflação crescente presenciou-se, de 1968 a 1974, um notável aumento do Produto Interno Bruto assim como da Produção Industrial. Com a intensificação da industrialização ocorreu uma significativa perda da autonomia econômica e política do País. A produção passou a ser orientada para os setores dinâmicos da economia tais como os químicos, automotores, com uma dependência progressiva de tecnologia importada.

O Estado redefiniu seu papel, agora como investidor e regulador da economia (a chamada burguesia de Estado). A despeito do crescimento econômico, o campesinato e os setores urbano-populares continuaram excluídos dos benefícios do crescimento ao mesmo tempo em que as diferenças regionais se ampliavam.

Até, aproximadamente, final da década de oitenta, o Brasil ostentava as seguintes características sócio-econômicas:

- a) grandes disparidades da produtividade entre os setores urbano e rural;
- b) recorrência gradativa ao subemprego entre os residentes urbanos;
- c) um mercado de consumo pequeno porém altamente diversificado servindo a uma minoria, ao mesmo tempo que outro mercado, não diversificado, destinava-se à grande maioria da população brasileira;
- d) dependência tecnológica dos poderes externos e sérios problemas na balança de pagamentos;
- e) um sistema de estratificação caracterizado pela marginalidade relativa de 75% da população, guardando os mesmos índices de final da década de setenta. Os anos oitenta representaram, segundo alguns, "a década perdida", não só para o Brasil, como para toda a América Latina, em termos de desenvolvimento econômico, apesar do processo positivo de formação e modernização do setor de bens de capital. A pirâmide brasileira é constituída por uma base composta, sobretudo, pelo campesinato, as massas urbanas e reduzidas classes médias. A classe alta, representando o pólo dominante, compreende os grupos estatais - estrangeiros e multinacionais - capitalistas de Estado e locais e proprietários do capital financeiro;
- f) de uma ideologia de Estado (até finais dos anos setenta) - que entendia ser a repressão necessária para prevenir demandas impossíveis de serem satisfeitas - o Brasil passou a ser influenciado pelo neoliberalismo que enfatizava a liberdade de mercado e a competição como caminhos para o desenvolvimento e a modernização da economia, culminando com a adesão do governo Collor de Mello (1990-92) a este modelo, não sem resistências do empresariado, que preferia a proteção estatal e os benefícios que dela advinham;
- g) falta de legitimidade do regime autoritário corporativo, controlado pelo exército e um Estado apoiado por uma aliança entre as classes médias e alta e os interesses externos (até final da década de setenta);
- h) início de um período de "redemocratização" propiciado pelo esgotamento e desgaste do modelo de domínio militar - começos dos anos oitenta;

- i) abertura política cedida mediante pressões das classes trabalhadoras com a explosão de numerosas greves e fortalecimento dos sindicatos representantes dos setores de ponta (automotores) da economia (início em 1978);
- j) uma dívida externa crescente e preocupante.

## 2. A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E A CRISE ECONÔMICA

Ao final da década de 70, o milagre brasileiro já estava desacreditado e problemas sérios apareciam com mais veemência: a inflação, *deficit* público, alta especulação financeira associada às altas taxas de juros. Em 1981 o PIB cresceu 1,1%. O crescimento econômico estancara obrigando o Brasil a recorrer ao FMI, para desgosto do Presidente Figueiredo e de seu Ministro do Planejamento, Delfim Neto. Em 1983 o PIB caiu 5,0%. 1984 representou o quarto ano sucessivo de declínio econômico; de 1980 a 1984, o PIB *per capita* despencou 10%, com uma renda *per capita* 7,3% mais magra. Já em 1985 o PIB subiu 8,3%, anunciando uma recuperação da economia(35).

A tabela a seguir apresenta dados sobre a produção industrial no período de 1977-88:

**TABELA 2  
BRASIL**  
**Taxas anuais de crescimento da Produção Industrial**  
**1977-88**

| Ano  | Taxa de Crescimento |
|------|---------------------|
| 1977 | 2,15                |
| 1978 | 6,14                |
| 1979 | 6,97                |
| 1980 | 9,19                |
| 1981 | -10,18              |
| 1982 | 0,03                |
| 1983 | -5,18               |
| 1984 | 7,10                |
| 1985 | 8,49                |
| 1986 | 10,93               |
| 1987 | 0,87                |
| 1988 | -3,24               |

Fonte: FUNDAÇÃO IBGE - Anuário Estatístico do Brasil - 1989(1).

Com a ascenção de Sarney à Presidência da República, em março de 1985, diante da morte inesperada do Presidente eleito, Tancredo Neves, a população brasileira presencia, atônita, um complexo processo de abertura gradativa do País às práticas democráticas, associado a uma, também progressiva, pauperização dos segmentos sociais mais pobres. A balança de pagamentos, todavia, representava um dos poucos aspectos positivos da economia; já antes da Nova República constatavam-se *superavits* comerciais<sup>(35)</sup> suficientes para cobrir os juros da dívida. Apesar da redução do ritmo de crescimento positivo da balança de pagamentos, ocorrido em novembro de 1985, durante o Plano Cruzado<sup>(35)</sup>, os *superavits* comerciais tornaram-se constantes, alcançando um ponto máximo em dezembro de 1992. Apesar disso, em fevereiro de 1987, o Presidente, em comum acordo com o Ministro Funaro, anuncia a suspensão dos juros da dívida externa, configurando uma moratória prevista para 90 dias<sup>(35)</sup> mas que perdurou até o governo subsequente.

A distribuição de renda tanto na década de 60/70 quanto 70/80 apresentou um padrão desigual e concentrador, sugerindo preocupações ao governo pelo flagelo no qual estavam vivendo dois terços da população. Sob encomenda do Presidente Sarney, Hélio Jaguaribe prepara um relatório "sobre os graves problemas sociais brasileiros e a urgente necessidade de criar, através de um Pacto Social, as bases de um amplo consenso nacional, de se adotar medidas e políticas que encaminhem o País, com a possível celeridade, para uma ordenação social mais eqüitativa"<sup>(35)</sup>.

Não obstante as estratégias de combate à miséria generalizada - aumento substancial dos investimentos sociais, reforma agrária, busca de atingimento de uma taxa média de crescimento econômico - o governo Sarney pouco realizou no sentido de minorar a dívida social brasileira.

Com a decretação da moratória os investimentos estrangeiros diretos declinaram, ao mesmo tempo em que se instalava uma crise de crédito que perdurou até o final da década de 80.

A eleição de Fernando Collor (1989) afetou a economia brasileira, que sofreu um choque profundo com as várias medidas adotadas\*, embora tenha

---

\* A medida que mais surpreendeu e revoltou a população foi o confisco da poupança.

o País ingressado em uma fase de modernização e integração no mercado mundial a partir do modelo neoliberal adotado pelo presidente. Algumas das estratégias do Governo Collor incluíam a abertura do mercado, a privatização das estatais, a modernização dos portos, a renegociação da dívida externa, o controle da inflação e a reforma fiscal (que não chegou a ser implementada).

Paralelamente, o País assistia à exacerbação de graves problemas como o desemprego, a violência urbana e, principalmente, a corrupção e a impunidade dentro do próprio Governo. A participação da mídia foi decisiva na denúncia dos desmandos perpetrados pela República de Alagoas e no processo de conscientização desencadeado junto à população que, revoltada e desesperançada, rebelou-se contra os abusos exigindo o afastamento do presidente\*.

Com a posse do Vice-Presidente Itamar Franco, a economia oscilou dentro de um clima de incertezas que, se não trouxe melhorias imediatas, também não provocou traumas maiores. Finalmente, a 29 de dezembro de 1992, foi aprovado pelo Senado o *impeachment* do presidente afastado, que decidiu renunciar poucos minutos após o início do julgamento. Com isso, inaugurou o País um novo patamar de cidadania política que, espera-se, antecipará ganhos no âmbito dos direitos sociais. Estes, todavia, só serão visíveis a médio prazo e com a recuperação da economia.

Podemos agora perceber a evolução da cidadania brasileira, tendo como pano de fundo a realidade sócio-econômica do País. Primeiramente, observamos que o processo de desenvolvimento econômico (medido através do Produto Interno Bruto e da Produção Industrial) ocorreu como um fenômeno intermitente, ainda que crescente, ao longo do período 1940-90.

Embora os direitos civis e políticos tenham sido cerceados por mais de vinte anos (1964-85) deve-se levar em conta que, diferente de outros, esses direitos possuem uma peculiaridade: eles podem ser imediatamente exercidos tão logo seja efetuada a suspensão legal do cerceamento. De fato, estes direitos cresceram potencialmente durante o período considerando-se que:

\* A 29 de setembro de 1992, a Câmara Federal aprovou a abertura do processo de *impeachment* do Presidente Collor com os seguintes resultados: 23 ausências, 38 votos contra e 441 a favor. Este fato ocorreu após 930 dias de governo. A 12 de outubro morre tragicamente Ulysses Guimarães. O presidente Fernando Collor de Mello, a 29 de dezembro do mesmo ano, por ocasião da sessão de julgamento, apresenta sua renúncia. Os senadores decidiram dar continuidade ao julgamento - que se prolongou até o dia 30 - que o considerou culpado tendo o mesmo ficado impedido de desempenhar funções públicas por oito anos.

- a) a constante participação da população na herança cultural, através da educação, alargou consideravelmente o eleitorado;
- b) o sistema sindical ampliou-se constantemente não só em número de sindicatos como em número de associados; e
- c) o progresso nos sistemas de comunicação e de transporte fortaleceu a consciência política da população. Neste sentido é lícito dizer que o desenvolvimento econômico exerceu um efeito positivo nos direitos civis e políticos da cidadania.

A relação entre o direito social de proteção contra a pobreza (mensurada através do valor real do salário mínimo) e o desenvolvimento econômico pode ser visualizada mediante a comparação entre os anos em que ocorreram aumentos reais do salário mínimo e aqueles em que houve altos índices de desenvolvimento econômico (altos índices do PIB e da PI). Sabe-se que o Brasil experimentou três períodos de desenvolvimento econômico: 1947-52; 1957-61 e 1966-75. Por outro lado, os níveis mais altos do salário mínimo real foram atingidos nos anos 1952-62, o que não corresponde exatamente a uma fase de desenvolvimento econômico. O fator explicativo para o grande aumento no poder aquisitivo da população reside, certamente, na força do movimento sindical, que estava no seu apogeu, na época que antecedeu o golpe de 1964.

Conquanto pareça contraditório, pode-se dizer que o crescimento econômico, tal como observado no caso brasileiro:

- a) no nível nacional, está positivamente relacionado com os direitos civis e políticos; e
- b) nos níveis regional e setorial - pelo fato de ser desigual e baseado na acumulação e na concentração de capital - favorece o exercício daqueles direitos nas áreas e setores mais ricos, às expensas das áreas e dos setores mais pobres. Logo, o crescimento econômico é, ao mesmo tempo, positivamente relacionado com as áreas mais desenvolvidas e negativamente relacionado com as regiões e setores que sofrem maiores privações.

A educação representou uma pré-condição para todos os direitos da cidadania no processo de modernização econômica da Europa Ocidental. Quando os direitos políticos foram incorporados ao conceito de cidadania, no século XIX, sua população já era predominantemente alfabetizada e urbana. O mesmo não pode ser dito sobre o Brasil de hoje. Além disso, a experiência da Europa Ocidental demonstrou a importância da luta pelos direitos da cidadania. Se este exemplo puder ser aproveitado podemos dizer que os equipamentos que faltam à luta brasileira pela cidadania parecem ser uma população alfabetizada e níveis mais altos de urbanização que mantenham sob controle os problemas sociais extremamente graves que caracterizam as grandes cidades brasileiras, associados a um programa de contenção da população em cidades de médio porte.

Na Europa, a democracia cresceu ao mesmo tempo que o crescimento econômico e a ampliação dos direitos do cidadão; no Brasil a democracia vem, historicamente, se digladiando com regimes autoritários enquanto os direitos da cidadania têm sido considerados e tratados como um produto menor do desenvolvimento econômico.

Enquanto os direitos políticos (direito de participação no poder político através do voto e direito à oposição, consubstanciado no pluripartidarismo) são incompatíveis com regimes autoritários, o direito de associação representa uma exceção, pois pode conviver com este tipo de regime, embora sob coerção. Desde o início da modernização econômica, no início dos anos trinta, o direito de associação tem sido reprimido no Brasil, independentemente da existência ou não de um regime autoritário. Como um Estado capitalista o Brasil parece estar replicando os padrões de acumulação e concentração de capital, em que os valores e os direitos humanos têm sido colocados de lado. Neste sentido, o Estado brasileiro não se diferencia dos Estados da Europa Ocidental. O Estado brasileiro funciona como o fizeram aqueles em fase semelhante de seu desenvolvimento econômico. De igual forma, usaram seu poder coercitivo para manter o trabalho barato mediante a oposição aos sindicatos. As políticas econômicas amenas dos Estados europeus, entretanto, diferem bastante do Brasil onde o governo assumiu o papel de investidor. Conseqüentemente, o Estado-não importa se democrático ou autoritário - colocou-se como mediador entre o processo de desenvolvimento econômico e o direito de associação, funcionando como um agente controlador da cidadania. Historicamente a extensão e o conteúdo da cidadania variaram de acordo com a forma como o Estado facilitava ou interferia na expansão do sistema capitalista. Assim sendo, parece contraditório que

um Estado possa se empenhar na acumulação e na concentração de capital e, ao mesmo tempo, na distribuição dos benefícios do crescimento aos seus cidadãos. É essa a face contraditória da cidadania, conforme já expressa por Thomas H. Marshall(25): a luta constante entre cidadãos, Estado e elite econômica. Dependendo do momento histórico os contendores diretos se alternam.

O direito social de proteção contra a pobreza tende a ser mais exercido em períodos de regimes democráticos, embora os aumentos verificados no período 1952-62 tenham sido devidos ao exercício do poder de associação. As lutas por melhores condições de vida, todavia, não teriam obtido sucesso se o Estado não tivesse relaxado as medidas repressivas contra os sindicatos como o fez. Neste sentido, o Estado aparece novamente como mediador, agora, entre o direito político de associação e o direito social de proteção contra a pobreza.

O direito de proteção contra a doença tende a ser implementado em épocas caracterizadas por regimes autoritários, conforme indica a tabela a seguir:

TABELA 3  
Regime Político e Direitos Sociais (anos)

| Direitos Sociais                |       | Regime Político |             |
|---------------------------------|-------|-----------------|-------------|
|                                 |       | Democrático     | Autoritário |
| Salário Mínimo<br>(1944-68)     | alto* | 9               | 0           |
|                                 | baixo | 10              | 5           |
| Previdência Social<br>(1940-73) | alta  | 2               | 15          |
|                                 | baixa | 17              | 0           |

\* Alto e baixo referem-se a períodos onde a população exercia razoavelmente ambos os direitos de proteção contra a pobreza e a doença.

Em termos gerais, os direitos sociais - exceto renda, ou, em outras palavras, proteção contra a pobreza - foram estendidos a novos grupos da população, durante a fase de modernização econômica analisada neste trabalho. No entanto, não existem evidências claras de que a implementação da cidadania tenha sido devida somente aos progressos decorrentes do desenvolvimento econômico. Novamente, o Estado surge como um importante fator

influenciando a distribuição desses direitos mediante o controle do salário mínimo, do sistema de seguridade social e de uma grande parte do sistema educacional.

Assim sendo, não parece existir uma correspondência entre os períodos de alto desenvolvimento econômico e a implementação dos direitos sociais. Ao contrário, não só o salário mínimo como as facilidades educacionais tendem a ser implementados quando os direitos civis e políticos são respeitados em um clima democrático. Por exemplo, os aumentos no salário mínimo real ocorreram pela força de pressão dos sindicatos, isto é, por causa do poder decorrente do exercício dos direitos políticos. A melhoria nas condições gerais de saúde e bem-estar da população, avaliadas através da ampliação quantitativa e qualitativa do sistema de seguridade social, ocorreu quando regimes autoritários estavam no poder (1940-45, 1964-85). É lícito, pois, inferir que estes regimes estenderam os direitos sociais (à saúde) com o intuito de legitimarem-se, na expectativa de que a população findasse por propiciar-lhes um balanço positivo, apesar do cerceamento de outros direitos.

Novamente, o exame das disparidades regionais e setoriais apontam a inequívoca evidência de que as populações que vivem em áreas e setores mais pobres do País sofrem sérias discriminações em termos de baixos salários e renda assim como ausência ou insuficiência dos serviços de educação. Este fato sugere um vínculo claro entre desenvolvimento econômico e aqueles direitos. Nenhuma discriminação regional foi observada no que tange à provisão de assistência médica, ao contrário, houve transferência de renda das regiões ricas (Sudeste) para as regiões pobres (Nordeste), ou seja, enquanto a região Sudeste recebia benefícios que atingiam 43,3% das contribuições coletadas dentro de seus limites, a porcentagem do Nordeste chegava a quase 90%<sup>(34)</sup>. Já no que se refere a setores - urbano e rural - elas existem e são muitas. Por exemplo, só há uma década foi a assistência médica estendida à população rural.

Sobre a existência de efeito *feedback* entre alguns dos direitos da cidadania pode ser dito que há claros indícios de que o exercício dos direitos civis e políticos exerceram uma influência relevante junto ao Estado no que diz respeito à implementação de políticas relativas a importantes aspectos da vida social. Como pode ser esperado, as demandas das classes médias e altas são mais passíveis de serem ouvidas do que aquelas provenientes das classes subalternas vez que o acesso destas aos órgãos especializados do Estado é muito problemático. Apesar de tudo, o direito de associação parece ser o mais poderoso direito da cidadania no que concerne à implementação de demandas populares.

**Abstract:** It analyses the evolution of citizenship in Brazil, in the social, economic and political context of the country, through the following topics: a) review of development and underdevelopment theories; b) identification of development and recession times; c) examination of the existence of correlations between economic development and citizenship spread within the country.

**Key Words:** Citizenship, Development, Brazil

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL - 1989. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 1970.
2. BARAN, P. A. On the political economy of backwardness In: RHODES, Robert I. (ed) **Imperialism and underdevelopment**. s. l., Modern Reader, 1970.
3. BARAN, P. A. & SWEETZY, P. M. Notes on the theory of imperialism. In: FANN, K. T. & HODGES, D. C. (ed). **Readings in U. S. imperialism**. Boston, Porter Sargent. Publisher, 1971.
4. BASTIDE, Roger. **Os dois Brasis**.
5. BENDIX, R. **Nation - Building and citizenship**. s. l. University of California, John Wiley and Sons, 1964.
6. CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
7. CHASE-DUNN, C. Dependency, development and inequality. **American Sociological Review**. v.40, n.6, p.720-738, dec., 1976.
8. CUTRIGHT, P. Inequality: a cross sectional analysis **American Sociological Review**, n.32, p.562-578, aug., 1967.
9. EISENSTADT, S. N. **Modernization, protest and change**. New Jersey, Prentice-Hall, 1966.
10. FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
11. FRANK, A. GUNDER. On the mechanisms of imperialism: the case of Brazil. In: FANN, K. T. & HODGES, D. C. (ed) **Readings in U.S. Imperialism**. Boston, Modern reader Paperbacks, 1969.
12. GOLDTHORPE, J. M. Social stratification in industrial society. In: HELLER, C. S. **Structural social inequality**. s. l., The Mcmillan, 1969. p.452-464.

13. IANNI, Octávio. **O Colapso do populismo no Brasil.** 3. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.
14. INKELESS, A. Social stratification in the modernization of Russia. In: BLACK, Cyril E. (ed). **The transformation of Russian society.** s. n., 1960.
15. JACKMAN, R. W. Political democracy and social equality: a cooperative analysis. **American Sociological Review**, n.39, fev., 1974.
16. \_\_\_\_\_. **Politics and social equality:** a cooperative analysis. New York, Wiley, 1975.
17. JAGUARIBE, Hélio. **Political development:** a general theory and a Litin - American case study. s. l., Harper and Row, 1973.
18. KERR, C. et al. **Industrialization and industrial man.** New York, Oxford University Press, 1964.
19. KOLKO, C. **Wealth and power in America.** New York, Prayer. Publishers, 1973.
20. KRAVIS, I. International differences in the distribution of income. **Review of Economics and Statistics.** n.42, p.408-416, nov., 1960.
21. KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. **American Sociological Review.** n.45, p.1-28, mar., 1955.
22. LENSKI, C. **Power and privilege.** s. l., McGrowHill, 1966.
23. LIPSET, S. M. **Politicalman.** New York Anchor Books, 1963.
24. MAGDOFF, H. **The age of imperialism.** New York, Modern Reader Paperbacks, 1969.
25. MARSHALL, Thomas H. **Class, citizenship and social development.** Connecticut, Greenwood Press, 1964.
26. MARTINS, L. **Nação e corporação multinacional.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
27. MOORE, Wilbert E. (ed) **Industrialization and society.** s. n. 1963.
28. MOORE, W. E. & FELDMAN, D. **Labor commitment and social change in developing areas.** New York, Social Science Research Council, 1960.
29. OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia brasileira: crítica à razão dualista.** s. l., 1972 (Cadernos CEBRAP, 2)
30. PARSONS, Talcott. **The sistem of modern societies.** s. l., New Jersey, Prentice Hall, 1971.
31. PAUKERT, F. Social security and income redistribution: cooperative experience. In: KASSALOV, Everett M. **The role of social security in economic development.** Washington, D. C., U.S. Social Security Administration Office of Research and Statistics, 1968. p.101-128 (Report, 27).

32. PETRAS, Y. Sociology of development or sociology of Exploitation. s. l. American Sociological Association, 1975 (Paper presented at The 70 annual meeting of the American Sociological Association).
33. ROSTOW, W. W. **Les etapes de la croissance économique**: Paris, Editions du Seuil, 1960.
34. SILVA, F. A. Rezende da & MAHAR, Denis. **Saúde e previdência social, uma análise econômica**. Brasília, IPEA, 1974 (Relatórios de Pesquisa, 21).
35. SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
36. SMELSER, N. J. **Essays in sociological explanation**. New York, Prentice Hall, 1968.
37. SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Economic development and political radicalism**. s. l., University Microfilms Int. Washington University, 1965 (PhDissertation).
38. SUNKEL, O. **O marco histórico do processo de desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Forum, 1973.

