



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria Geral
Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais
MINISTERIO DE RELAÇÕES EXTERIORES

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD
Com o apoio da **UNIÃO EUROPEIA**

PAINEL 4

Democracia e Desigualdade

O século XX foi um século de intensa disputa em torno da questão democrática. Essa disputa travada, ao final de cada uma das guerras mundiais e, ao longo, do período da guerra fria, envolveu dois debates principais: na primeira metade do século o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia e, na segunda metade do século XX, em torno das condições estruturais da democracia, debate esse resolvido em favor da desejabilidade da democracia (Schumpeter, 1942). Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou na restrição das formas de participação em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (Schumpeter, 1942). Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular, nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização, um consenso que dissociou a democracia das questões sociais.

Um segundo debate permeou a discussão em torno da democracia na pós-segunda guerra mundial: trata-se do debate acerca da compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo (O'Donnell, 1973; Przeworski, 1985). Esse debate partia do pressuposto que na medida em que certos países venciam a batalha pela democracia, junto com a forma de governo eles passavam a usufruir uma certa propensão distributiva caracterizada pela chegada da

social democracia ao poder (Przeworski,1985). Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos. Os marxistas, por seu lado, entendiam que essa solução exigia a descaracterização total da democracia uma vez que, nas sociedades capitalistas, não era possível democratizar a relação fundamental em que se assentava a produção material, a relação entre o capital e o trabalho (Lefort,1980). Já outros autores julgavam que a democracia seria uma exceção na relação entre capitalismo e soberania, mas que uma vez consolidada a democracia ela certamente implicaria em melhores indicadores sociais (Dahl,1990).

A discussão democrática da última década do século XX mudou os termos do debate democrático do pós-guerra. A extensão do modelo hegemônico, liberal, para o sul da Europa ainda nos anos setenta e, posteriormente, para a América Latina e a Europa do Leste (O'Donnell e Schmitter,1986) tornaram desatualizadas as análises de Moore e de Przeworski. Parecem pouco atuais as perspectivas sobre a democracia da segunda metade do século XX com as suas discussões sobre os impedimentos estruturais da democracia, na medida em que passamos a ter muitas dezenas de países em processo de democratização, países esses com enormes variações no papel do campesinado e nos seus respectivos processos de urbanização. Por outro lado, com o desmonte do Estado-Providência e com os cortes das políticas sociais a partir da década de oitenta também pareceram desconfirmadas as análises de autores como Przeworski ou Lipset acerca dos efeitos distributivos irreversíveis da democracia. Reabre-se, assim, a discussão sobre o significado estrutural da democracia em particular para os assim chamados países em desenvolvimento ou países do Sul.

No caso dos países da América Latina a relação entre democracia e distribuição está relacionada a duas variáveis: ao surgimento de uma forte tradição democrática ainda no começo do século XX (casos do Uruguai e do Chile) ou a presença de uma tradição mais mobilizadora (caso da Argentina). A distribuição de renda em ambos os casos esteve associada a uma forte tradição de mobilização sindical e em geral os direitos de cidadania estiveram associados, principalmente no caso da Argentina, a resultados de conflitos entre capital, trabalho e estado. Nesse sentido, direitos de cidadania estiveram associados a direitos trabalhistas, o que em um país com pleno emprego entre 1900 e 1980 fez com que esses direitos fossem praticamente universalizados.

O Brasil não contou com nenhuma das duas tradições ao longo do século XX. No nosso caso, a democracia foi bastante frágil até o final dos anos 80 e a nossa tradição sindical não esteve entre as mais fortes do continente. Ainda assim, nos tivemos um modelo de cidadania semelhante ao Argentino, com direitos sociais, como saúde e aposentadoria, vinculados ao mercado formal de trabalho. Só que no caso brasileiro, esses direitos não se universalizaram por essa via uma vez que jamais chegamos a ter pleno emprego e o mercado informal de trabalho sempre foi grande (Santos, 1980). O primeiro direito social cujo acesso foi universalizado no Brasil foi à educação elementar, cujo acesso tornou-se irrestrito em 1971. Em seguida a saúde foi universalizada em 1988 e a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social – universalizou o acesso a uma renda mínima para indivíduos com mais de 65 anos. Nesse sentido, o Brasil democrático rompeu com uma tradição de vinculação entre direito e trabalho e instituiu uma outra relação entre cidadania e direitos no qual o membro do estado nacional passa a ter direitos sociais (Marcham, 1962). Só assim é possível entender o paradoxo brasileiro nos anos 90: por um lado, o desemprego e o crescimento do mercado informal de trabalho implicaram em uma precarização de direitos trabalhistas. Por outro lado, uma série de programas sociais baseados na cidadania ampliaram o acesso da população a saúde, a educação, a renda mínima, entre outros benefícios. Com a Lei Suplicy promulgada em Janeiro de 2004 há a possibilidade real de uma renda mínima associada à cidadania ser implantada no Brasil. Nesse sentido, a questão a ser posta na relação democracia e desigualdade no Brasil poderia ser a seguinte: o Brasil é um país que se democratizou mantendo índices bastante altos de desigualdade. No entanto, a nossa democratização implicou em um modelo de cidadania mais mobilizadora e inclusiva o que mostra que, no caso do Brasil, há uma mobilização de atores sociais e políticos no sentido de uma ampliação da cidadania. A questão, no entanto, é como universalizar de forma mais eficaz os novos instrumentos de cidadania introduzidos pelo processo constituinte ou por ações locais tais como programas de renda mínima ?