



## DEMOCRACIA COM EXCLUSÃO E DESIGUALDADE: A DIFÍCIL EQUAÇÃO

*Sonia Fleury<sup>1</sup>*

O lançamento do Relatório de 2004 do PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sobre a Democracia na América Latina representa um grande esforço para estabelecer um marco teórico comum e levantar informações que nos permitam analisar a situação política e social na região, definindo um conjunto de indicadores para comparar as condições de desenvolvimento da democracia na região. Juntamente com as informações produzidas periodicamente pelo Latinobarômetro<sup>2</sup> o relatório do PNUD contribui para lançar luz sobre uma possível resposta à pergunta que nos parece crucial: **é a democracia compatível com a exclusão social?**

Considerando que a região está vivendo sob regime democrático há cerca de 25 anos, o informe das Nações Unidas faz um balanço deste período e conclui que hoje se reconhece o direito universal ao voto, sem restrições; as reformas estruturais da economia tiveram aplicação sustentável; o PIB médio per capita não variou significativamente; os níveis de pobreza tiveram uma redução mínima em termos relativos, enquanto o número absoluto de pobres cresceu significativamente; a desigualdade na região aumentou; também aumentaram a insegurança no trabalho, o desemprego e a informalidade, e conseqüentemente, reduziu-se a proteção social.

Todos estes dados nos levam a responder afirmativamente à pergunta colocada anteriormente, isto é, **sustentamos que a democracia foi compatível com a exclusão social neste último quarto de século em nossa região**. Poderíamos mesmo hipotetizar que a instauração dos regimes democráticos e a canalização das demandas sociais para os canais de representação e as arenas parlamentares, reduziu os riscos de convulsão social e crises de ingovernabilidade, impossíveis de seguirem sendo controlados exclusivamente pelos mecanismos repressivos que caracterizaram as ditaduras dos anos 70 e 80.

Apesar do regime democrático não ter gerado condições mais igualitárias na região, especialmente em um período em que se reduziu a participação estatal e se fomentou a economia de mercado, tanto a democracia como a economia de mercado são vistos, pela população, como condições imprescindíveis para que os países possam se desenvolver (respectivamente, 67% e 57%, Latinobarômetro, 2003). No entanto, estas atitudes favoráveis à democracia e à economia

---

<sup>1</sup> Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa – EBAPE da Fundação Getúlio Vargas, onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública.

[www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep)  
[sfleury@fgv.br](mailto:sfleury@fgv.br)

<sup>2</sup>Latinobarômetro, 2003 – La Democracia y la Economía, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

de mercado, não garantem coerência nas percepções e comportamentos que assegurem a sua sustentabilidade, já que, segundo o mesmo informe do Latinobarômetro, 80% dos entrevistados afirmam que, apesar do desenvolvimento econômico e melhoras em saúde e educação, há exclusão e se sentem extremamente vulneráveis ao desemprego.

No mesmo informe, outros dados significativos apontam a ausência de uma cultura política democrática, baseada na confiança tanto nas instituições, quanto no governo e nas demais pessoas. Ao contrário, predominam percepções e atitudes que mostram a vulnerabilidade da democracia, tais como desconfiança, medo do desemprego, indiferença em relação ao regime, redução da confiança no conjunto de instituições, baixos índices de confiança e aprovação dos governos vistos, na maioria das vezes, como corruptos, além de baixos níveis de satisfação com a democracia. Neste sentido, as ameaças à governabilidade democrática seguem presentes no cenário latino-americano, recolocando a discussão sobre a democracia desde o prisma da governabilidade. Em outros termos, é a presença de ameaças à governabilidade que recoloca e faz aprofundar a discussão sobre a democracia na região, superando o entendimento da democracia como mero regime democrático que garante eleições periódicas competitivas para os cargos de governo.

Mais ainda, os acontecimentos recentes demonstram que a existência de eleições está longe de assegurar que os governantes eleitos sejam capazes de cumprir o seu mandato, tendo sido literalmente retirados do poder pelas massas populares, sendo seus governos identificados como corruptos e/ou ineficazes.

Uma boa parte dos analistas atribui à fragilidade da arquitetura político-institucional - em especial a ausência do Estado de Direito e as debilidades do sistema partidário e ao funcionamento precário do parlamento - o déficit que ameaça a governabilidade na região. Para estes autores a ingovernabilidade é uma decorrência da institucionalização da democracia. As explicações para a permanente crise de governabilidade na região atribuem à combinação do regime presidencialista com um sistema partidário altamente fragmentado e com baixa identidade ideológica, o que resulta em um modelo de um instável presidencialismo de coalizões. O principal problema destas análises é a redução da problemática da governabilidade ao encaminhamento de uma reforma política que conduza ao parlamentarismo e a restrição ao funcionamento dos pequenos partidos. A simplificação da questão deixa de lado as origens dos problemas, situadas no âmbito da preservação e acomodação das relações de poder entre as oligarquias políticas e econômicas, garantindo a estabilidade da vigência de sua condição de mando a partir de processos de barganha e troca de favores, que descaracterizam os partidos e instabilizam o poder executivo.

A identificação da democracia como o estado democrático de direito – *democratic rule of law* – é defendida por Guillermo O'Donnell (2001:69) no documento que embasou o estudo do PNUD, incluindo no Estado de Direito, que garante a igualdade diante da lei, as relações entre Estado e

cidadãos e entre os próprios cidadãos e uma rede completa de prestação de contas dos que exercem o poder.

O coração da democracia residiria na extensão dos direitos civis e na efetividade da legalidade estatal em difundir-se igualmente sobre o território nacional. Para O'Donnell (2002)<sup>3</sup>, em muitas das democracias latino-americanas persistem áreas "marrons", às quais a legalidade do estado não chega a alcançar, prevalecendo aí relações de poder personalistas, patrimoniais e mafiosas. Nestes casos, o Estado seria territorialmente evanescente e as burocracias colonizadas por interesses privados.

Um dado muito significativo apontado pelo informe do Latinobarômetro (2003) mostra que 50% dos entrevistados identificam como fator mais importante para confiar nas instituições públicas o fato delas tratarem a todos como iguais. A população tem, por conseguinte, consciência de que a democracia requer o exercício da cidadania, como dimensão igualitária de inclusão na comunidade política apesar da precariedade da cultura cívica prevalecente. Neste sentido, para a população da América Latina, a democracia transcende o regime político e deve ser identificada com a construção da cidadania.

No momento em que a existência de regimes democráticos, com sistemas eleitorais competitivos e formas institucionalizadas de representação, não parece garantir condições de governabilidade na região, o debate teve que incorporar outros atributos da democracia, seja em relação à cultura política, seja em relação à institucionalidade e funcionamento estatal. Neste sentido, são apontados os déficits de estatalidade e a subordinação da lógica burocrática à lógica patrimonial e clientelista, como responsáveis pela não democratização do Estado, gerando a persistência de fenômenos como a corrupção e a inefetividade das políticas públicas.

**Retomando a questão inicialmente colocada, sobre a compatibilização entre democracia e exclusão social, podemos agora aprofundar nossa análise e afirmar que esta compatibilização é possível, sempre e quando, restringimos a democracia a um regime democrático, mesmo que com eleições periódicas e institucionalizadas, relativamente livres, para o acesso às principais posições governamentais. Nesta concepção, os direitos de participação se identificariam com os mecanismos de representação.**

O Relatório do PNUD avança no sentido de apontar que a democracia inclui estes elementos de cultura e práticas institucionais, o que nos leva a pensar que a estratégia é o aprofundamento da democracia, de tal forma que possamos, aos poucos, superar estes déficits. No entanto, a redução das desigualdades e da exclusão social, a nosso ver, requer muito mais do que aprofundar este modelo de democracia, no qual o cidadão é visto como sujeitos jurídicos, ou cidadãos, portadores de direitos civis e políticos e deveres derivados de seu pertencimento político, sendo-lhes atribuída autonomia pessoal e responsabilidade por suas ações.

---

<sup>3</sup>O'Donnell, Guillermo (2002). "Notes on the State of Democracy in Latin America". UNDP

Ao apontar a persistência de um modelo econômico excludente, como o fator central para a fragilização das instituições democráticas, especialistas sustentam que, no caso da América Latina, cujo desenvolvimento econômico e social tem como traço mais notório precisamente o elevado nível de desigualdade e exclusão, a governabilidade democrática não pode separar-se da busca de soluções para a inclusão social e a redução das desigualdades. A criação de mecanismos de integração social, definida por Calderón (1995)<sup>4</sup> como *"a capacidade da sociedade para construir cidadania ativa, eliminar as barreiras discriminatórias no mercado e disseminar uma cultura de solidariedade"* - é novamente reposta no cenário político e requer um outro tipo de institucionalidade para a democracia.

Segundo O'Donnell (2002)<sup>5</sup> no documento que serviu de base teórica para o Relatório do PNUD 2004, o cidadão deve ser visto como um agente, isto é um ser autônomo, razoável e responsável, que goza de dois tipos de direitos, direitos que são liberdades, tais como associação, expressão, acesso à informação, e direitos de participação, entendida como eleger e eventualmente ser eleito para posições de governo. Já para nós, a cidadania, entendida como dimensão pública dos indivíduos, pressupõe um modelo de integração e de sociabilidade, que transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, em direção a uma atitude generosa e solidária.

A cidadania deve ser concebida como construção de sujeitos políticos em um paradoxal processo de inserção em uma comunidade política ao mesmo tempo que construção de autonomia ativa, definida por Oliveira (2001)<sup>6</sup> como o gozo da plena capacidade de intervir nos negócios da sociedade. Longe da passiva visão do cidadão como portador autônomo de direitos, capaz de fazer opções racionais, pensamos o cidadão como parte de um coletivo em construção, sendo sua autonomia a capacidade de forjar as soluções e opções sociais.

Esta concepção de cidadania entende que é necessário pensar a democracia desde um outro paradigma, que se centra na expansão da esfera pública e na construção de um novo pacto de poder. Em outro momento afirmei que *"el problema central de gobernabilidad en América Latina esta fundamentado en la convivencia paradójica entre una orden jurídica y política basada en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de riquezas y a los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere la construcción de un nuevo pacto de poder que contemple las transformaciones que se procesaron con el adensamiento reciente del tejido social y sea capaz de incorporar, plenamente,*

---

<sup>4</sup> Calderon, F. (1995). "Governance, Competitiveness and Social Integration" in CEPAL Review. Santiago: nº 57, pp. 45-56

<sup>5</sup> O'Donnell, Guillermo (2002) – op. cit, pag. 27

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Francisco (2001) – O que é formação para a Cidadania? [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)



*a aquellos que hoy se encuentran excluidos. Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están determinadas por la reducción del poder del Estado y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, profundizando la disyuntiva entre economía / política, estado / nación.” (Fleury, 2003)<sup>7</sup>*

A possibilidade de expansão da esfera pública e de construção de um novo bloco de poder requer e exige um novo modelo de democracia, que vá além do aprofundamento da democracia representativa, em direção a um modelo de democracia deliberativa e de reconstrução do Estado que permita a inclusão dos interesses excluídos até agora, por meio de processos de co-gestão social.

**Nossa tese é que a construção da democracia na região introduz a reivindicação cidadã de um direito de quinta geração (para além dos direitos civis, políticos, sociais e difusos), que corresponde à demanda por uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial, das políticas sociais.**

Neste sentido, diferimos daqueles que vêem os direitos sociais como resultantes da expansão dos direitos civis e políticos e entendemos que na América Latina, são as lutas pelos direitos sociais que estruturam as identidades dos sujeitos políticos, transformam a institucionalidade estatal e introduzem modalidades democráticas inovadoras, especialmente ao nível local.

Até o momento desconhecemos os mecanismos requeridos para que se construa um novo desenho institucional do Estado que permita a articulação desta nova realidade do poder local em um pacto político que garanta a governabilidade do Estado nacional e fortaleça sua posição nos fóruns supra nacionais.

A busca de uma nova institucionalidade para a democracia, que seja capaz de atender conjuntamente aos princípios de reconhecimento, participação e redistribuição (Fraser, 2001)<sup>8</sup> marca o momento atual. Trata-se de uma articulação entre inovação social e inovação institucional que permitiria a construção de uma nova institucionalidade para a democracia.

Mais do que um conjunto de regras, a democracia implica o reconhecimento do outro, a inclusão de todos os cidadãos em uma comunidade política, a promoção da participação ativa e o combate à toda forma de exclusão. Enfim, a democracia requer o primado de um princípio de justiça social, além de sujeitos políticos e instituições. A opção por uma democracia concertada em torno a

<sup>7</sup> Fleury, Sonia (2003). “Legitimidad, Estado y Cultura Política” in Calderón, F. (Coord) - ¿ Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells, Vol II, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>8</sup> FRASER, Nancy (2001) – “Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation” [www.wissensgesellschaft.org](http://www.wissensgesellschaft.org)

consensos estratégicos, onde as políticas sejam negociadas com os diferentes atores sociais envolvidos no processo e cujos interesses serão afetados é recomendada em situações de alta complexidade, envolvendo fortes expectativas e interesses altamente contraditórios, em especial em sociedades com elevado grau de fragmentação social e econômica.

Diferentemente do modelo da democracia representativa, no qual os participantes submetem-se a normas previamente aceitas para eleger entre alternativas, na democracia deliberativa as próprias normas são objeto de deliberação. A única norma previamente aceita é aquela que diz que o processo decisório coletivo deve contar com a participação de todos que serão afetados pela decisão ou por seus representantes. Este seria o componente democrático. Já o componente deliberativo diz respeito a que o processo decisório seja feito por meio de argumentos que são oferecidos pelos participantes que estão comprometidos com os valores da racionalidade e da imparcialidade.

A democracia deliberativa é definida por Cohen (1998)<sup>9</sup> como a decisão coletiva que emerge de arranjos que agregam escolhas coletivas que são estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais, que são governados por estas decisões”.

O modelo deliberativo é uma concepção substantiva e não meramente procedimental da democracia, envolvendo valores como o igualitarismo e a justiça social. O processo decisório não é para eleger entre alternativas, mas para gerar novas alternativas, o que possibilitaria maior inovação social. Finalmente, é esperado que as decisões assim tomadas propiciem maior justiça redistributiva e sejam mais sustentáveis.

As iniquidades socioeconômicas são resultado de uma longa tradição de cultura política autoritária e excludente. Nestes casos, só a radicalização da democracia, com a inclusão daqueles que foram aliados do poder em um jogo aberto e institucionalizado de negociação e/ou deliberação pode romper o círculo vicioso da política, caracterizado pela alienação da cidadania, ausência de responsabilidade dos representantes e autoritarismo da burocracia.

De um conjunto de experiências de deliberação que se estão processando na América Latina emerge a proposta de democratização radical do Estado e da necessidade de publicizá-lo mediante a criação de instrumentos que permitam ir além do controle social, viabilizando a construção de uma esfera pública de co-gestão dos recursos públicos. (Fedozzi, 2000)<sup>10</sup> Nossa curta experiência democrática nos mostra um desequilíbrio entre estado/sociedade, executivo/legislativo onde uma forte tradição tecnocrática e autoritária impede o diálogo franco entre estado e sociedade.

Neste sentido, o modelo da democracia deliberativa não abre mão do Estado, ao contrário, reconhece a necessidade de radicalizar a transformação de seu aparato institucional para permitir

<sup>9</sup> COHEN, Joshua (1998) – “Democracy and Liberty” in Ester (editor) - op. cit.

<sup>10</sup> FEDOZZI, Luciano - O Poder da Aldeia, Porto Alegre, Tomo Editorial



a inclusão, na agenda das políticas públicas, dos interesses dominados, em um processo simultâneo de transformação da institucionalidade e construção de identidades coletivas.

Este processo em nada se assemelha à desconstrução do Estado operada pelos governos democraticamente eleitos na América Latina, com forte apoio do sistema financeiro internacional, levando à desmontagem dos sistemas existentes de proteção social e das políticas universalistas em direção a um modelo de individualização do risco e da proteção transformada em mercadoria. Como pode ser agora demonstrado com dados, a combinação de uma visão reducionista da democracia e da cidadania com o predomínio do mercado e dos interesses do capital financeiro elevou os índices de desigualdade e não combateu a exclusão social na região. A consequência são os elevados níveis de desencanto da população com a institucionalidade democrática.

**Este doloroso processo histórico reafirma nossa tese de que o enfrentamento da exclusão só se dará em um novo formato de democracia, capaz de reconhecer os excluídos como cidadãos, gerar espaços públicos de participação, controle social e concertação, além de implementar políticas públicas efetivamente redistributivas.**

Alguns requisitos devem ser cumpridos neste processo como o fortalecimento da autoridade estatal e do seu real poder de ação em contexto internacional e nacional. Nacionalmente, já tratamos da necessidade de publicizar o Estado, abrindo-o aos interesses da cidadania. Para tanto, é imprescindível retirar os Estados latino-americanos da rota perversa de acumulação do capital financeiro internacional, retomando a indução de um curso de desenvolvimento regional e nacional que assegure emprego, renda, capacidade fiscal e políticas redistributivas.