



Resumo Executivo

Introdução

O presente Informe se inscreve na estratégia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) voltada ao fortalecimento da governabilidade democrática e ao desenvolvimento humano. Essa estratégia concebe a democracia não apenas como um regime político, mas também como uma forma de governo que permite ampliar a participação das pessoas e, desse modo, oferece o contexto propício para que as sociedades se envolvam nas decisões que afetam seu desenvolvimento.

Ainda que 140 países vivam hoje em regimes democráticos – fato celebrado como uma grande conquista –, só em 82 existe democracia plena. De fato, muitos governos eleitos democraticamente tendem a manter sua autoridade com métodos não democráticos, por exemplo, modificando as constituições nacionais em seu benefício e intervindo nos processos eleitorais, e/ou reduzindo a independência dos poderes Legislativo e Judiciário. Esses fatos mostram que a democracia não se resume ao ato eleitoral, mas requer eficiência, transparência e equidade nas instituições públicas, bem como uma cultura que aceite a legitimidade da oposição política e reconheça, e advogue por, os direitos de todos.

Em paralelo a isso, em muitos casos, a frustração crescente pela falta de oportunidades e pelos altos níveis de desigualdade, pobreza e exclusão social expressa-se em mal-estar, perda de confiança no sistema político, ações radicalizadas e crises de governabilidade, fatos que colocam em perigo a estabilidade do próprio regime democrático.

De acordo com o *Informe sobre Desenvolvimento Humano 2002*, a democracia não é apenas um valor em si mesmo, mas também um meio necessário ao desenvolvimento. Para o PNUD, a governabilidade democrática é um elemento essencial do desenvolvimento humano porque, por meio da política, e não apenas da economia, é possível gerar condições mais equitativas e aumentar as opções das pessoas. Na medida em que a democracia torna possível o diálogo que inclui os diferentes grupos sociais, e que as instituições públicas sejam fortalecidas e mais eficientes, será possível atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, sobretudo quanto à redução da pobreza. Nesse sentido, a democracia é o modelo capaz de abrir espaços de participação política e social, principalmente aos que mais sofrem: os pobres e as minorias étnicas e culturais.

Os 18 países da América Latina considerados neste Informe cumprem hoje os requisitos fundamentais do regime democrático; destes, apenas três viviam em democracia há 25 anos. No entanto, ao mesmo tempo em que as latino-americanas e os latino-americanos consolidam seus



direitos políticos, enfrentam altos níveis de pobreza e a mais elevada desigualdade do mundo. Assim, estabelece-se que existem fortes tensões entre a expansão da democracia e a economia, a busca da equidade e a superação da pobreza.

O Informe destaca os principais avanços da democracia como regime político na América Latina e identifica a desigualdade e a pobreza como suas principais deficiências. Propõe, além disso, a urgência de uma política geradora de poder democrático, cujo objetivo seja a cidadania integral.

Uma conclusão central deste documento é que se vive uma época de inflexão que apresenta novos desafios à região. O Informe conclui pela necessidade de continuar a fortalecer a democracia como regime e espaço de expansão de uma cidadania integral, ponderando com ênfase especial sobre a participação da sociedade civil.

O que se deve entender por “cidadania integral”? Como o leitor terá inferido, a cidadania integral abarca um espaço substancialmente maior que o do simples regime político e suas regras institucionais. Falar de cidadania integral é considerar que o cidadão de hoje deve ter acesso harmoniosamente aos seus direitos cívicos, sociais, econômicos e culturais, e que todos eles formam um conjunto indivisível e articulado.

Os fundamentos teóricos deste Informe incluem as noções de democracia, cidadania, Estado e regime. A partir delas, argumenta-se que:

- A democracia pressupõe uma idéia do ser humano e da construção da cidadania.
- A democracia é uma forma de organização do poder que implica a existência e o bom funcionamento do Estado.
- O regime eleitoral é um elemento fundamental da democracia, mas a democracia não se reduz a eleições.
- A democracia implica uma cidadania integral, isto é, o pleno reconhecimento da cidadania política, da cidadania civil e da cidadania social
- A democracia na região é uma experiência histórica particular que deve ser compreendida e avaliada em sua especificidade.

O presente estudo assume e ressalta, como elementos importantes para a análise, as nítidas diferenças entre os países da região, mas também propõe que, em matéria de democracia, há problemas regionais comuns e diversidade nacional nas respostas. No presente resumo destacam-se os temas e as agendas gerais.

O presente Informe, elaborado, com patrocínio do PNUD, pelo Projeto sobre o Desenvolvimento da Democracia na América Latina (PRODDAL), é um primeiro produto de um processo de maior fôlego de análise e diálogo social. Seu propósito é avaliar a democracia na América Latina, não apenas como regime eleitoral, mas também como uma democracia de cidadãos. A partir desse

enfoque identificam-se conquistas, limites e desafios e propõe-se uma agenda de reformas para o fortalecimento do desenvolvimento democrático latino-americano.

Esta contribuição se organiza por intermédio de três perguntas:

- Qual é o estado da democracia na América Latina?
- Quais são as percepções e quão forte é o apoio de líderes e cidadãos à democracia?
- Quais seriam os principais temas de um debate orientado para a conquista de um avanço maior na democracia de cidadãos?

Balanço da cidadania integral

Para medir os avanços em **cidadania política** usou-se o Índice de Democracia Eleitoral (IDE), que, ainda que meça apenas um aspecto do sistema político, corresponde à dimensão ou condição mínima para que se possa falar de democracia. Os dados mostram que na região existem hoje democracias eleitorais. Mais focalizadamente, eles indicam que:

- Em todos os países é reconhecido o direito universal ao voto.
- Apesar de alguns problemas, em geral as eleições nacionais entre 1990 e 2002¹ foram limpas.
- Nesse mesmo período houve restrições importantes à liberdade eleitoral em 10 de 70 eleições nacionais, mas a tendência geral foi positiva.
- Avançou-se no sentido de que *as eleições sejam um meio de acesso a cargos públicos* a transmissão do mandato presidencial tornou-se uma prática comum, ainda que em alguns casos se tenha dado em meio a complexas crises constitucionais.

No entanto, os dados mostram também que a participação eleitoral é irregular, que em alguns países apresenta níveis muito baixos, e que existem *barreiras de entrada para novos atores* na competição eleitoral. Uma conquista importante é a abertura de *espaços políticos para as mulheres* por intermédio de capitação ou quotas nas listas dos partidos. Contudo, a representação de povos autóctones e afrodescendentes no parlamento ainda é, em geral, muito reduzida. Mesmo assim, os *partidos políticos* como agentes de representação passam por uma crise severa, que se expressa no fato de que as pessoas desconfiam deles, por percebê-los como distantes, como um ator alheio e profissionalizado que não encarna um projeto de futuro compartilhado.

Quanto aos *mecanismos de controle político além das eleições*, o Poder Executivo mantém interferência importante na Corte Suprema de vários países, ainda que tenha havido conquistas nas *reformas constitucionais para fortalecer a independência e a profissionalização do Poder Judiciário*. Mesmo assim, nos últimos anos criaram-se agências especializadas como controladorias, fiscalizações e defensorias do povo. Mas a insuficiência de recursos e, em alguns casos, a pequena autonomia do Poder Executivo limitam a eficácia dessas entidades.

¹ A informação contida no Informe, em geral, usa dados atualizados até 2002.



Finalmente, uma conquista importante a ser destacada é a menor influência ou gravitação política das Forças Armadas em quase todos os países.

No entanto, ainda que se tenha avançado quanto ao funcionamento eleitoral e tenha havido conquistas em termos institucionais, persistem sérias deficiências com respeito ao controle da ação estatal que os cidadãos poderiam exercer. Os partidos políticos enfrentam um momento de alta desconfiança como agentes de representação (o que constitui um desafio-chave para o desenvolvimento democrático). Desse modo, a representação de amplos grupos populacionais é em geral baixa, e o comparecimento às urnas é irregular.

Com relação à **cidadania civil**, registram-se conquistas importantes em matéria de legislação, mas é preocupante a reduzida capacidade dos Estados para garantir esses direitos na prática.

A maioria dos países ratificou os principais tratados internacionais e avançou no estabelecimento nacional de normas relativas à *igualdade legal e à proteção contra a discriminação*, bem como nos direitos da mulher. Também houve avanços na defesa dos direitos trabalhistas e das crianças. Embora exista protelação na ratificação da Convenção sobre os povos indígenas, várias constituições reconheceram esses direitos.

O mesmo não ocorreu com os tratados internacionais nem, em especial, com a vigência do *direito à vida, à integridade física e à segurança*. Não se registrou o esperado decréscimo desse tipo de violações dos direitos humanos, se bem que não sejam mais cometidas por estamentos estatais elevados, mas, mais propriamente, por forças paraestatais ou criminosas que o Estado não tenha sido capaz de controlar.

Em que pesem os avanços normativos, a não-discriminação ainda não está suficientemente garantida, dado que: mantêm-se fortes desigualdades no trato de pessoas pertencentes a grupos distintos, as leis de proteção a crianças em relação ao trabalho são com freqüência desobedecidas, e os trabalhadores têm visto reduzir-se sua proteção social. Uma conquista no âmbito do trabalho, no entanto, é a tendência ao aumento da equidade de gênero.

Em relação aos *sistemas de administração de justiça* observa-se que a carência de recursos econômicos torna-os frágeis. Mesmo assim, um tema preocupante é o da população carcerária, pois os direitos dos réus são pouco respeitados, a ponto de mais da metade dos presos não ter sido condenada.

Quanto à *liberdade de imprensa*, o Informe detecta que a América Latina ainda enfrenta falhas importantes. Os avanços com relação ao *direito à informação* são mais alentadores, já que o acesso às fontes públicas de dados é legalmente reconhecido na maioria dos países.



Em síntese, embora tenha melhorado a situação dos direitos humanos em comparação com o período não democrático, e tenham sido ratificadas convenções internacionais relativas aos direitos civis e, inclusive, tenham sido estabelecidas normas nacionais nesse sentido, os dados mostram debilidades, fato que deveria constituir um sinal de alerta. O progresso com relação ao respeito ao direito à vida, à integridade física e à segurança, e à não-discriminação, tem sido irregular e, sob certos aspectos, insuficiente.

Por outro lado, as tendências identificadas com relação à cidadania social são realmente preocupantes e constituem o principal desafio das democracias latino-americanas, porque, além de tudo, os grupos mais excluídos do pleno exercício da cidadania social são os mesmos que sofrem de carências nas outras dimensões da cidadania.

Os problemas centrais neste plano são *a pobreza e a desigualdade*, que impedem as pessoas de se expressarem como cidadãos com plenos direitos e de maneira igualitária no âmbito público e erodem a *inclusão social*. Os indicadores mostram que todos os países da região são mais desiguais que a média mundial. Em 15 dos 18 países estudados, mais de 25% da população vive abaixo da linha de pobreza, e em 7 deles mais da metade da população vive nessas condições; ainda que em 11 dos países considerados a pobreza tenha diminuído e em 15 tenha aumentado o PIB per capita entre 1991 e 2002.

No entanto, cabe destacar alguns avanços em termos de *saúde* (a desnutrição infantil diminuiu em 13 dos 18 países, e também reduziu-se a mortalidade infantil e aumentou a expectativa de vida) e *educação* (a taxa de analfabetismo baixou em todos os países e aumentou o nível de escolarização, mas a qualidade da educação em geral é baixa).

Um tema central é o do *desemprego*, pois o trabalho é um mecanismo-chave de inclusão social e do próprio exercício da cidadania, que tem um componente econômico. O aumento dos índices de desocupação durante a década de 90 é, por conseguinte, uma das maiores carências das democracias latino-americanas. Há mais: a proteção social dos trabalhadores diminuiu e aumentou o emprego informal, em geral de baixa qualidade e pequena utilidade social e insuficiente para gerar uma integração social que garanta um mínimo de bem-estar.

Em síntese, o desenvolvimento democrático depende de que se amplie de forma decidida a cidadania social, sobretudo a partir da luta contra a pobreza e a desigualdade e a criação em emprego de boa qualidade. Apenas com a redução da desigualdade é que se poderá diminuir a pobreza sustentavelmente e melhorar as possibilidades de crescimento econômico.

Percepções e apoio, líderes e cidadãos

Em que pesem os avanços, inclusive em condições muito precárias, **deve-se reconhecer que, tanto no plano da evolução democrática quanto no da dinâmica econômica e social, a**



região vive um momento de mudança que, em muitos casos, assume as características de uma crise generalizada. Por conseguinte, abre-se um período de transformação tanto nos conteúdos da democracia quanto nas suas vinculações com a economia e a dinâmica social, num contexto global também de mudança, de concentração de riqueza e de internacionalização crescente da política. A questão é que a política, como se constata em diversas partes do Informe, tem importantes limites e está em crise.

Essa crise expressa-se no divórcio entre os problemas cuja solução é exigida pelos cidadãos e a capacidade da política para enfrentá-los. A política, segundo o Informe, tende a perder conteúdo pela diminuição da soberania interior do Estado, graças a:

- O desequilíbrio na relação entre política e mercado.
- A presença de uma ordem institucional que limita a capacidade dos Estados para atuar com autonomia razoável.
- A complexificação das sociedades que os sistemas de representação não podem processar.

Nesse sentido, os líderes latino-americanos consultados coincidem em várias questões ao formular seu diagnóstico sobre a democracia. Por um lado, valorizam a democratização durante a última década e o fato de que, ao menos no plano formal, os países da região atendem aos requisitos mínimos da democracia. Além disso, percebem que aumentaram a participação e os controles do exercício do poder e que diminuíram as ameaças à democracia como regime, tanto quanto os riscos clássicos de insubordinação militar.

Por outro lado, detectan y problemas em relação aos partidos políticos e aos poderes fácticos. Quanto aos primeiros, uma das dificuldades centrais percebidas é que não conseguem canalizar plenamente as demandas da cidadania. Desse modo, a relação entre partidos e organizações da sociedade civil costuma ser conflituosa. Para os líderes consultados, a solução desses problemas está na política, por meio do fortalecimento dos partidos. Quanto aos poderes fácticos (sobretudo o setor econômico-financeiro e os meios de comunicação), são percebidos como fatores que condicionam a capacidade dos governos de dar respostas à cidadania. Entre as tensões com outros poderes fácticos, existe preocupação com a perda de autonomia governamental frente aos Estados Unidos e aos organismos multilaterais, assim como coincidência quanto à ameaça representada pelo narcotráfico.

Por sua vez, a pesquisa de opinião pública realizada para o Informe mostra uma tensão entre a opção pelo desenvolvimento econômico e a democracia. Os dados obtidos mostram que:

- A preferência dos cidadãos pela democracia é relativamente baixa.
- Grande parte das latino-americanas e dos latino-americanos valoriza mais o desenvolvimento que a democracia e, inclusive, retiraria seu apoio a um governo democrático que fosse incapaz de resolver seus problemas econômicos.

- As pessoas não-democratas pertencem em geral a grupos com menos educação, cuja socialização se deu, fundamentalmente, em períodos autoritários, têm baixas expectativas de mobilidade social e uma grande desconfiança das instituições democráticas e dos políticos.
- Ainda que os democratas se distribuam por vários grupos sociais, nos países com menores níveis de desigualdade os cidadãos tendem a apoiar mais a democracia. No entanto, estas pessoas não se expressam por meio das organizações políticas.

Em conclusão, a informação empírica encontrada, os resultados da pesquisa de opinião pública e as opiniões de diversos líderes políticos registradas no Informe coincidem tanto sobre a necessidade de reconhecer que a região vive um momento de inflexão e crise quanto em valorizar o sentido da política, ou seja, sua capacidade de criar opções para promover novos projetos coletivos viáveis. No cerne de tal confluência está instalado o fortalecimento da cidadania.

Elementos para uma agenda

O Informe propõe que o ponto de partida para fortalecer a democracia passa pela revalorização do conteúdo e da relevância da política, argumenta que as soluções dos problemas e desafios da democracia teriam de ser buscadas dentro, e não fora, das instituições democráticas, e aponta que se deve recuperar um papel construtivo da política como ordenadora das decisões da sociedade.

Nesse sentido, dá continuidade à linha argumentativa sobre a qual o PNUD vem insistindo. Como afirma seu Administrador, Sr. Mark Malloch Brown, no prefácio do *Informe sobre Desenvolvimento Humano 2002*: "Este Informe[...] trata antes de tudo da idéia de que a política é tão importante para o êxito do desenvolvimento quanto a economia. A redução sustentável da pobreza requer que haja um crescimento equitativo, mas também requer que os pobres tenham poder político. A melhor maneira de obtê-lo de forma coerente com os objetivos do desenvolvimento humano é construir formas firmes e profundas de governabilidade democrática em todos os níveis da sociedade"².

A revalorização da política passa pela aplicação de medidas que promovam uma institucionalidade legítima, fortaleçam uma sociedade civil ativa e, sobretudo, promovam um amplo debate sobre o Estado, a economia e a globalização. **A agenda proposta pelo Informe aponta para a expansão da cidadania. Para torná-la sustentável é fundamental desenvolver uma política que incorpore opções, agrupe vontades e crie poder democrático.**

¹²² PNUD 2002, *Informe sobre Desenvolvimento Humano 2002*. Mundi-Prensa: Madrid (p. v).



Urge prosseguir com a reforma das instituições; no entanto, essas iniciativas necessitam de um liame que robusteça a participação cidadã. Só ela poderá tornar essas reformas mais legítimas e eficientes. Nesse sentido, um aspecto-chave institucional são as reformas eleitorais que assegurem melhor equilíbrio entre governabilidade e representação.

As importantes mudanças experimentadas pelos sistemas de partidos tendem a ser instrumentais e operativas. Sem dúvida os sistemas de partidos necessitam fortalecer-se para aumentar a eficácia, a transparência e a responsabilidade. Esta é, para o Informe, a melhor maneira de reafirmar o caráter indispensável de representação da sociedade que eles expressam. Nesse sentido, os partidos políticos teriam de compreender melhor as mudanças nas sociedades contemporâneas, propor novos projetos de sociedade e promover debates públicos.

Existe uma importante relação entre a cidadania e as organizações da sociedade civil. Elas são atores relevantes na construção democrática, no controle da gestão governamental e no desenvolvimento do pluralismo. É fundamental promover estratégias de fortalecimento da sociedade civil e de sua articulação com o Estado e os partidos políticos. O Informe advoga por formas alternativas de representação que, sem substituir as tradicionais, as complementem e fortaleçam.

Uma proposta central é a construção de uma nova legitimidade do Estado, dado que não existiria uma democracia sustentável sem um Estado capaz de promover e garantir o exercício da cidadania. Com Estados fracos e mínimos só se pode aspirar a conservar democracias eleitorais. A democracia de cidadãs e cidadãos requer um poder estatal que assegure a universalidade dos direitos.

Por isso, o Informe convida ao debate sobre a necessidade de um Estado capaz de conduzir o rumo geral da sociedade, administrar os conflitos conforme as regras democráticas, garantir eficazmente o funcionamento do sistema legal, preservar a segurança jurídica, regular os mercados, estabelecer equilíbrios macroeconômicos, fortalecer sistemas de proteção social baseados nos princípios de universalidade, e assumir o primado da democracia como princípio de organização social. Segundo o Informe, a reforma do Estado teria de ser orientada para responder à pergunta sobre que tipo de nação uma determinada sociedade aspira construir. O Informe propõe então um Estado em função da cidadania.

Outro tema central a ser debatido é o das possibilidades de uma economia congruente com a democracia, ou seja, uma economia que promova a diversidade para favorecer as opções cidadãs. Nessa perspectiva, o debate sobre a diversidade de formas de organização do mercado deve entrar na agenda de discussão pública. **A discussão sobre o futuro da democracia não pode ignorar as opções econômicas. A economia é chave porque dela depende o desdobramento da cidadania social.**

Na perspectiva do Informe, o Estado e o mercado são suscetíveis de serem combinados de diversas maneiras, resultando disso uma variedade de formas que podem adaptar-se em função do desenvolvimento humano. O tipo de economia deve estar no centro do debate público e , não, ser relegado a uma simples questão técnica. Na seqüência, o Informe sugere que os avanços na democracia e no estabelecimento de normas macroeconômicas claras e legítimas devem ser vistos como complementares.

Para encerrar, o Informe propõe o debate sobre o processo de globalização. Adverte-se que é perigoso resvalar para uma espécie de fatalismo frente a esse fenômeno; ao contrário, é necessário discussão a respeito do seu impacto sobre a soberania interior dos Estados e as melhores estratégias para fortalecer as nações latino-americanas no espaço da aldeia global. A política é justamente a força que pode construir espaços autônomos.

Metodologia e estrutura do Informe

Para levar a cabo este Informe, o PRODDAL contou com o patrocínio da Direção de América Latina e Caribe do PNUD e com a colaboração de destacados intelectuais e acadêmicos, assim como de ex-presidentes e muitas outras personalidades da região.

O estudo abrangeu 18 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela)³. O modelo conceitual foi amplamente consultado e orientou a busca de informação empírica, que inclui:

- Uma pesquisa de opinião de alcance regional (em colaboração com o Latinobarómetro).
- A elaboração de indicadores sobre o estado da democracia.
- Entrevistas com líderes e intelectuais da América Latina.

O Informe partiu de uma análise conceitual e histórica das democracias latino-americanas, com base numa ampla revisão bibliográfica dos variados estudos nacionais. Além disso, realizaram-se oficinas de discussão dos diversos componentes do projeto, e solicitaram-se opiniões e artigos a acadêmicos e personalidades políticas sobre distintas facetas do desenvolvimento da democracia na região.

O Informe não tem pretensão de avaliar os governos ou os países nem de elaborar alguma espécie de *ranking* nacional da democracia; sua intenção é identificar os grandes rumos e promover uma discussão ampla sobre eles.

³ Esses países têm regimes democráticos, em sua maioria estabelecidos em processos de transição desenvolvidos durante os últimos 25 anos, e seus governos aceitaram incorporar-se ao PRODDAL.



De qualquer maneira, reconhece-se a dificuldade de abordar os seus dilemas, pois a democracia é influenciada por múltiplos fatores (políticos, econômicos e sociais, nacionais e internacionais), alguns dos quais ou não foram tratados ou o foram de modo muito preliminar.

Além do Informe, prepararam -se para difusão massiva vários outros produtos complementares, a saber:

- Um livro com os artigos elaborados por destacados políticos e acadêmicos que trazem "idéias e posições para um debate sobre o desenvolvimento da democracia na América Latina".
- Um compêndio estatístico que reúne informação, até então dispersa, sobre a democracia e a cidadania integral nos países da América Latina, junto com os índices construídos para este Informe e os resultados da pesquisa de opinião.
- Os materiais que alimentam o modelo conceitual do Projeto e sua maneira de entender a democracia, junto com opiniões críticas de analistas de renome.
- Os resultados da rodada de consultas a dirigentes latino-americanos.

O presente Informe consta de três seções. Na primeira seção assenta-se a base conceitual usada no estudo e se contextualiza o desenvolvimento da democracia numa região com altos níveis de pobreza e desigualdade. Na segunda seção analisam -se os dados obtidos por meio dos diversos instrumentos empíricos empregados: indicadores e índices das cidadanias política, civil e social; uma pesquisa de opinião respondida por 18.643 cidadãos dos 18 países; e uma rodada de consultas a 231 líderes sobre os rumos da democracia na América Latina. Na terceira seção busca-se ampliar a agenda pública sobre o desenvolvimento da democracia, centrada na crise da política, nas reformas estatais e estruturais da economia, e no impacto da globalização na região.

Para encerrar, o Informe mostra que, ainda que valiosos, os avanços obtidos em termos de desenvolvimento democrático na América Latina não são suficientes. É necessário aprofundar tanto a governabilidade democrática, entendida como o fortalecimento institucional do regime, quanto, sobretudo, a cultura política que pressupõe construir espaços de participação equitativa principalmente dos mais desfavorecidos nas sociedades latino-americanas. Nesse sentido, retomando o que se afirmou na introdução, é possível atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na região. Para tanto, necessita-se vontade política, dirigentes comprometidos com seus países e com a região, e cidadãos decididos a enfrentar os problemas e desafios apresentados neste Informe.