



Presidência da República
Casa Civil
Secretaria de Administração
Diretoria de Gestão de Pessoas
Coordenação – Geral de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca



BIBLIOTECA DA
PRESIDÊNCIA
DA REPÚBLICA

BOLONHA, 13 DE FEVEREIRO DE 1997

Alguns aspectos da questão da democracia nos dias de hoje

Quero agradecer, inicialmente, aos meus colegas da Universidade de Bolonha a generosidade da concessão do título de Doutor *Honoris Causa*.

Este momento é-me grato por muitas razões. Nesta Universidade em que se têm cultivado, ao longo de séculos, os melhores valores da vida acadêmica, a solenidade e a tradição desta cerimônia renovam em mim o respeito à liberdade de pensamento. Recebo esta homenagem como sociólogo, para quem a reflexão tem sido sempre um exercício crítico, na busca permanente de aperfeiçoamento da compreensão do que são as sociedades latino-americanas, do que queremos como cidadãos, dos limites e possibilidades de nossa capacidade de transformação.

Na minha formação, aprendi que a obrigação de rigor e o cuidado na pesquisa não devem nunca significar o abandono de ideais, a noção de que as sociedades progridem e as formas de convivência podem ser mais humanas e justas.

Nem sempre o equilíbrio entre o rigor e a necessidade de agir se dá naturalmente. Às vezes, é difícil, quase impossível, evitar que a vontade molde a reflexão e faça com que queiramos mais do que a realidade

permite. E o segredo da melhor criação acadêmica talvez esteja em resolver, a cada passo, essa tensão. Para isso, não haverá métodos firmes, nem soluções acabadas: resolvê-la é o momento em que a individualidade do pesquisador se realiza plenamente.

Hoje, na posição onde me encontro, em que lido permanentemente com as tramas da política, em que as exigências de decisão nunca se oferecem com simplicidade, os momentos de reflexão – julgados pelos padrões acadêmicos – parecem sempre curtos.

A decisão política não pode, porém, estar em débito com o pensamento, ainda que este tenha outro andamento e outro tempo, definidos pelo complexo encontro das vontades e dos interesses sociais, em que os rigores do método deverão, muitas vezes, ser substituídos pela sensibilidade e pela coragem.

De qualquer maneira, com meus anos de vida parlamentar e de cargos no Executivo, que já não são poucos, espero não ter perdido as satisfações e gratificações que significam a oportunidade de, com alguma distância, pensar os problemas em que estou envolvido, como o da construção da democracia em uma sociedade marcada pela desigualdade.

Por isso a alegria de voltar ao convívio acadêmico, de lembrar o convívio de amigos, como Giorgio Alberti, Guillermo O'Donnell, Ralph Dahrendorf, Lawrence Whitehead, Gianfranco Pasquino e tantos outros, com quem me reuni, aqui, no Centro Europeo di Studi della Democratizzazione, para estudar e debater as questões da democracia contemporânea.

A lembrança de Bolonha é, assim, a do melhor estímulo intelectual, da troca aberta de opiniões, da franqueza do debate. A volta, hoje, nesta homenagem, que recebo como alguém que terá procurado ser sempre fiel aos ideais acadêmicos, me emociona e gratifica. Muito obrigado aos professores da Universidade de Bolonha pelo título.

Minhas visitas a Bolonha representaram também oportunidades de contato com o dinamismo econômico nas regiões que cercam esta bela cidade.

Aqui, pude compreender facetas do mundo empresarial, objeto de pesquisas minhas no Brasil e em outros países da América Latina, que

sem dúvida enriqueceram a minha compreensão das formas múltiplas que podem dar sentido ao desenvolvimento econômico.

A democracia – que propiciou aqui debates tão interessantes – continua a ser o tema central da política no mundo contemporâneo. Não se esgotou no plano analítico e, como prática política, ainda lança questões cruciais quando se pensa no progresso social e no desenvolvimento político. Mesmo no mundo desenvolvido, segue como um marco crítico. Lembro as análises sobre o déficit democrático na Europa como instrumento para entender as possíveis deficiências da União Européia e os dilemas que se revelam quando examinamos os problemas da integração étnica. Lembro ainda os complexos processos diplomáticos quando estamos diante da necessidade de defender e projetar os valores democráticos no plano internacional, estabelecendo mecanismos para bloquear a interrupção de cursos institucionais e assegurar o respeito aos direitos políticos e humanos.

Mas, se me permitirem, gostaria de voltar a algumas de minhas reflexões sobre a democracia. Recordo que, durante o tempo do autoritarismo brasileiro, examinei-a do ângulo da sociedade, de alguém de fora do Estado e que atribuía a determinadas forças e grupos a responsabilidade de reimplantá-la no Brasil e na América Latina. Era a perspectiva natural do intelectual latino-americano, que via, na ausência da democracia, tantos males e deficiências para a sociedade, que era necessário ir além da análise e transformar em “dever” a luta antiautoritária. Nesses momentos, para a contabilidade da construção democrática, a sociedade era o positivo e o Estado era o negativo, já que este encarnava e executava o “contrário” do que entendíamos por democracia, ao negar a plenitude dos direitos civis e adotar políticas econômicas excludentes. Ainda que houvesse transformações – e as houve no Brasil –, vinham marcadas por uma limitação, a da distância dos interesses reais da sociedade.

Não creio que deva retomar, aqui, a análise do processo de democratização brasileiro, afinal bem conhecido. Sabemos que revelou claramente formas até inesperadas de organização de uma sociedade que “andou na frente do Estado”, forçou mudanças, em um complexo jogo

de pressões e negociações, ora explícitas ora implícitas, mas sempre na direção de recuperar condições reais de participação política.

Não tenho dúvidas de que os ganhos na luta pela democracia são permanentes no Brasil. Por muitas razões, a sociedade brasileira aprendeu as formas fundamentais do que seja convivência democrática. *Sabe reivindicar o que a transforma* e, por isso, é impossível entender os processos políticos brasileiros a partir do ângulo exclusivo do Estado. Mas a democracia se completa quando o Estado se torna, ele mesmo, parte da vida democrática da nação, quando o Estado aprende a servir à sociedade.

Em que condições isso ocorre? A resposta não é fácil. De qualquer maneira, de um ângulo muito limitado – o de um dos poderes do Estado: o Executivo –, gostaria de falar de democracia da perspectiva de quem tem responsabilidades de governo. Tentarei a dose mínima de objetividade para que estas notas tenham algum interesse acadêmico, embora respondam, reconheço, ao que aprendo com as tensões da política (e, certamente, a cadeira presidencial não será o melhor lugar para a pesquisa sociológica). Nesse sentido, minha pergunta seria, nesta aula, a seguinte:

De que maneira é possível que o governante, em seu cotidiano de decisões, trabalhe para aperfeiçoar a democracia? Como o Estado pode atuar positivamente, aproveitar as forças democratizantes que vêm da sociedade, fazer com que transformem a realidade?

Gostaria de chegar a essa questão partindo de umas poucas reflexões sobre o próprio sentido da democracia contemporânea, que, para muitos, vive formas de crise, como se precisasse ser renovada para continuar a “ser democracia”.

Antes de ir adiante, voltaria a idéias expostas há mais de vinte anos, articuladas, portanto, em outro contexto, mas que me permitem retomar o que penso deva ser o núcleo da compreensão moderna de democracia:

... é preciso ir tecendo os fios da sociedade civil de tal forma que ela possa expressar-se na ordem política e possa contrabalançar o Estado, tornando-se parte da realidade política da nação. À superação verbal fácil dos problemas

reais em nome de um futuro mistificado é preciso contrapor o desafio das reivindicações específicas, que são múltiplas e diferenciadas, de cada grupo ou setor social. (...) redemocratização (...) como prática cotidiana e não como gesto de benevolência política de cúpulas esclarecidas que dificilmente poderão passar da intenção ao ato, se não houver estruturas reais de apoio político e formas organizadas de pressão a partir dos segmentos da sociedade que não estão encastelados no Estado. (...) uma ordem compatível com a real democratização que parta da diversidade e da heterogeneidade e que busque formas de convivência racional efetivamente arraigadas em valores capazes de criar uma Nação, tolerando e legitimando conflitos”.

Autoritarismo e Democratização, Rio, Paz e Terra, 1975, pág. 239

Estas idéias, que expressei há alguns anos, resumem a minha percepção de que a democracia não é nunca um processo que se esgote nas instituições. Estas são essenciais, e é impossível qualificar de democrático um regime em que faltem a independência dos poderes, as eleições periódicas, a instituição das liberdades civis. O que dá vida a essa moldura, porém, são práticas cotidianas, os modos de participação e engajamento dos cidadãos nas decisões que lhes afetam, em suma, modos de conviver em sociedade. São as formas pelas quais, para usar um conceito de Hirschman, as vozes se organizam e se manifestam e criam a vida democrática.

Essa perspectiva – a da efetiva prática democrática como elemento de validação das formas institucionais – não elude a questão da norma e dos valores democráticos. A formulação de Bobbio sobre o tema é precisa e esclarecedora:

Pur partendo da due punti di vista diversi, Kelsen dalle norme e dal diritto come ordinamento di norme, Weber dal potere e dalle varie forme di potere, i due autori hanno finito per incontrarsi pur facendo cammino oposto: Kelsen dalla validità formale delle norme alla effettività, attraverso le varie forme di potere degradanti dall'alto al basso, Weber, invece, dal potere di fatto alle varie forme di potere legittimo. La norma ha bisogno del potere per diventare effettiva, e il potere di fatto ha bisogno dell'obbedienza con-

tinuata al comando e alle regole che ne derivano per diventare legittimo. (...) Potere e legittimità si rincorrono. Il potere diventa legittimo attraverso il diritto mentre il diritto diventa efferito attraverso il potere”.

Norberto Bobbio, *De Senectute*, Einaudi, Turim, 1996, pg. 171)

Uma análise, mesmo superficial, das sociedades ocidentais, desenvolvidas e ainda em desenvolvimento, revelará, nos últimos anos, um fenômeno do que se poderia chamar de “ampliação das demandas democráticas” ou, mais apropriadamente para as sociedades como as latino-americanas, de “ampliação da demanda por equidade”. O que isso significa? Sem entrar na explicação das origens do fenômeno, o que se observa é que o leque de demandas dos cidadãos se torna múltiplo, talvez disperso, e, sobretudo, encontra canais variados de manifestação, diferentes dos tradicionais da representação política. Multiplicam-se as vozes, suas expressões, formas e alcance.

O conceito de cidadania se transforma: não é mais exclusivamente o simples exercício do voto que o define e resume, mas também a luta por um meio ambiente saudável, pela garantia de emprego, por segurança, por direitos de minorias, por educação e saúde de qualidade, por remuneração adequada de aposentados, por lazer, por um ambiente sadio eticamente (daí, aliás, a preocupação com o fenômeno da corrupção e da droga), etc. Em muitos casos, houve, de um lado, um “atraso” na representação tradicional (partidos) em compreender e introduzir, nos mecanismos políticos clássicos, esse conjunto de reivindicações – sobretudo introduzi-los com eficácia e coerência. De outro lado, a própria dispersão das *constituencies* de cada conjunto de demandas torna difícil aglutiná-las consistentemente em um marco ideológico único, que seria a base natural para a plataforma clássica dos partidos políticos. Ainda, parte dessas demandas – como as que se referem a meio ambiente – se situam em um plano de exigências técnicas cuja incorporação pelos modelos ideológicos clássicos, sobreviventes do século XIX, não é simples.

Também sabemos que a partidarização de reivindicações fragmentárias, como no caso dos “verdes”, é uma solução limitada. Articulam-se,

ainda, demandas tipicamente parciais, como as que dizem respeito às identidades de minorias, por sua própria definição refratárias a se incorporarem em agregados reivindicatórios maiores. Se as doutrinas políticas que modelam os partidos clássicos deveriam organizar visões mobilizadoras do bem comum, o problema que temos hoje é a própria ampliação da definição do que é o bem comum, do que constitui, como queriam os clássicos, o caminho para a felicidade do cidadão. Talvez não possamos mais contar com uma meta predefinida e abrangente e tenhamos que lidar com um complexo processo de demandas, sempre renovadas. E, paradoxalmente, já que as demandas se dirigem essencialmente ao Estado, é preciso recuperar a coerência no processo de atendê-las.

O vigor das democracias contemporâneas identifica-se, cada vez mais, com processos multiformes de articulação de demandas por transformação, demandas estas que deixam de ser orientadas por objetivos unificadores e passam a refletir a própria diversidade e complexidade do mundo moderno. O fortalecimento da representação supõe naturalmente que as suas instituições “capturem” as novas dinâmicas. É essencial que o façam, porque, queira-se ou não, as “novas demandas” não podem ser repelidas ou escamoteadas nas decisões de governo, já que compreendê-las e atendê-las passa a constituir o cerne da democracia moderna. Além disso, em sociedades ainda fortemente desiguais, como as latino-americanas e a brasileira em particular, persistem as demandas clássicas – por terra, por saúde, por educação, etc. –, que devem ser a preocupação inicial e prioritária da ação política. Afinal, aí está o próprio núcleo da dignidade humana.

Porém, o atendimento daquelas demandas é hoje modelado pelo contexto das reivindicações contemporâneas. O problema não é apenas o de dar escola elementar, mas o de preparar o estudante para enfrentar as questões “modernas” que o desenvolvimento tecnológico impõe. A saúde supõe acesso a medicamentos de última geração. Um meio ambiente sadio exige capacidade científica. Justiça social significa efetiva igualdade de oportunidades, em um mundo que parece crescentemente diferenciado. O próprio fato da globalização faz com que sejamos forçados a abandonar a possibilidade de seqüência no atendimento das

demandas, antes as antigas, depois as modernas. Elas convivem, reforçam-se, e, sobretudo, mudam os tempos da política. Não se pode mais atender ao drama imediato da pobreza sem que sua solução se inscreva em processos de mais longo prazo de transformação e modernização das sociedades.

Um segundo tema necessário, quando se trata de entender a democracia moderna, é o da comunicação de massa. A primeira reação de um governante diante da imprensa é naturalmente a de defesa e mesmo de “irritação” com a frequência e a abrangência das críticas, que são o cotidiano das notícias nos países onde existe imprensa verdadeiramente livre. O elogio é exceção rara.

O fato, porém, é que, se as ONGs e os movimentos sociais “descobrem” e, em parte, organizam as novas demandas, são os meios de comunicação de massa que lhes dão relevância política. Ainda que não seja de forma completa e nem reflitam adequadamente a complexidade dos processos sociais e econômicos, o jornal, o rádio e a televisão traduzem modalidades de sensibilidade da cidadania e criam uma agenda pública, inescapável para o homem de Estado (não conheço qualquer autoridade pública que não comece o dia pela leitura de jornais). Os meios modernos de informação definem, assim, parte essencial da realidade política. A sua contribuição para a democracia nasce de que articulam – às vezes precariamente, é verdade – uma realidade psicológica, para o comum dos cidadãos, de participação nas coisas coletivas, passando a constituir um instrumento de treinamento político.

Sem o sistema amplo de meios de comunicação de massa que temos no Brasil, dificilmente teríamos conseguido levar adiante a democratização ou o Plano Real. Ou, se não houvesse a combinação ONGs-imprensa, dificilmente a causa indígena teria a força política que tem no Brasil. É impossível não agir quando a desigualdade, a violência, as expressões de injustiça aparecem sob a forma dramática da notícia jornalística. A informação, como veiculada pelos meios de comunicação, é, assim, fundamental para a governabilidade democrática. Os riscos da distorção, os exageros, a preocupação em “escandalizar processos e personalizar acontecimentos” – previsíveis e normais nos meios de comu-

nicação de massa – acabam por tornar-se pequenos diante da contribuição que trazem ao processo democrático.

Esses são alguns dos problemas da democracia contemporânea. Volto agora à pergunta com que comecei o texto: que contribuição o governante deve ou pode dar para a implantação democrática?

Tomemos a realidade de um regime presidencialista, em que a carga simbólica, combinada a um imenso complexo de obrigações, caracteriza a ação do Chefe de Estado. Nesse sentido, o primeiro dever democrático é justamente o de aceitar a complexidade da sociedade, que se manifesta pela multiplicação e variedade das demandas, pelo poder dos meios de comunicação, pelo fato de que a “convivência democrática” reúne heterogeneidade e uma vontade permanente de transformação (sobretudo se estamos pensando em Brasil, em América Latina).

A expressão simbólica da aceitação da complexidade é a *tolerância*, que se exprime na abertura permanente para ouvir os que discordam e, sobretudo, garantir o espaço do dissenso. Consensos perfeitos são raros em democracias de sociedades complexas e desiguais. Assim, a expressão política da aceitação da complexidade é a *negociação*, o incorporar a opinião alheia até o limite que não distorça ou bloqueie a vontade da maioria. Negociar para transformar é uma das chaves do processo de consolidação democrática. Outra é reconhecer que existe, naturalmente, uma disparidade de poder entre os diversos setores da sociedade que entram em negociação e que a função do Estado é saber arbitrar, sem temer compensar os que negociam de posições fracas, e fazer-se sempre de voz dos que não têm meios de participar dos processos decisórios.

Cabe aqui repetir Bobbio outra vez:

Dalla osservazione della irriducibilità delle credenze ultime ho tratto la più grande lezione della mia vita. Ho imparato a rispettare le idee altrui, ad arrestarmi davanti al segreto di ogni coscienza, a capire prima di discutere, a discutere prima di condannare. E poiché sono in vena di confessioni, ne faccio ancora una, forse superflua: detesto i fanatici con tutta l'anima.” Bobbio, *idem*, *ibidem*, p. 174, reproduzindo texto in *Italia civile*

A tarefa mais árdua do governo democrático em sociedades complexas é justamente a de dar rumos aos processos que permitam a transformação. O que isso significa? Em primeiro lugar, dar sentido nacional aos movimentos da sociedade. As nações têm percursos históricos que estão incorporados às estruturas sociais e econômicas e à cultura. A negociação necessária não pode impor visões parciais que rompam com o sentido nacional. Ao contrário, o ponto de equilíbrio é a referência a um interesse nacional, não mais definido abstratamente, tecnocraticamente, mas a partir de uma “escuta” cuidadosa e sensível do que a nação quer. É no espaço nacional que reagimos eticamente à desigualdade; e, portanto, é esse o primeiro espaço da ação solidária. Nesse sentido, no caso brasileiro, a democracia significa sensibilidade para mudar, para criar condições dignas de justiça social. E o mais difícil trabalho de quem reflete e tem posições de poder é o de desvendar o caminho mais rápido, mais consistente, mais seguro, para a realização dos fins que a democracia exige.

E, para finalizar, retomo o tema do Estado perante a multiplicidade de demandas de hoje.

Não basta reconhecer a pluralidade e a especificidade complexa das demandas da sociedade civil. É preciso reconhecer que a dicotomia clássica Estado e sociedade civil, bem como sua simplificação na oposição Estado e mercado são insuficientes para definir o *locus* da política e a arquitetura das instituições políticas contemporâneas.

De fato, para atender às demandas do nosso tempo, estão-se incorporando à prática política democrática novos atores extra e intragovernamentais, que tecem relações fora das instituições tradicionais do Estado (Congresso, burocracias, partidos, etc).

Essa reorganização do Estado, e também da sociedade, se no início apareceu como uma “generosidade” das burocracias às ONGs, hoje é muito mais do que isso. Conselhos com atores que mais “participam” por suas idéias e posturas renovadoras do que “representam” por seus votos os diferentes segmentos da sociedade formam o chamado Terceiro Setor, de importância crescente nas sociedades atuais.

Diante de pressões e de objetivos que se formam “entre” o Estado e a sociedade civil – enlaçando-os de forma inovadora –, de quase-organi-

zações, em parte voluntárias, em parte ancoradas no poder público, cabe ao homem político, ao líder, criar formas não-tradicionais de interlocução e de interpelação.

E aí, novamente, o papel simbólico e até mesmo legitimador do “novo” será a marca do líder político de envergadura que seja realmente democrático. Tarefa imensa, que a poucos é dado cumprir com consciência e grandeza.

Não aspiro ser capaz de tanto. Que pelo menos a lucidez da Academia – a dos senhores – me ajude a formular, senão a exercer, os papéis que a democracia contemporânea exige dos Presidentes e demais dirigentes políticos.

Muito obrigado, outra vez.