

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

MATHEUS FELIPE DE CASTRO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis:
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-070-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos
políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

TEORIAS EMPÍRICAS DA DEMOCRACIA EMPIRICAL THEORIES OF DEMOCRACY

Armando Albuquerque de Oliveira

Resumo

A democracia como regime de governo remonta ao século VI a.C. Assim, suas instituições, da antiguidade aos dias atuais, sofreram profundas mudanças. Contemporaneamente, a democracia surge em contraposição a todas as formas de governo não-democráticas, nomeadamente, as totalitárias. No âmbito teórico ocorreu uma gradual passagem das concepções normativas para as concepções empíricas da democracia. Passa-se, desta forma, ao estabelecimento de critérios empíricos para definir um regime democrático. Mas a teoria empírica da democracia não é pacífica. Há pelo menos duas formas de conceber este regime: uma delas está fundamentada na teoria schumpeteriana e a outra na definição de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñan. Este é o tema central deste trabalho.

Palavras-chave: Democracia, Teorias empíricas, Instituições democráticas.

Abstract/Resumen/Résumé

Democracy as a system of government dates back to the sixth century BC. Thus, its institutions, from antiquity to the present day, have undergone profound changes. Today the democracy appears in opposition to all the forms of undemocratic government, mainly, the totalitarian ones. At the theoretical level, there was a gradual transition from normative conceptions to empirical conceptions of democracy. It goes this way, the establishment of empirical criteria to define a democratic regime. But the empirical theory of democracy is not peaceful. There are at least two ways of conceiving it: on the one hand, it is based on the Schumpeterian theory; on the other hand, it is based on the definition of Mainwaring, Brinks, and Pérez-Linan. This is the central theme of this paper.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Empirical theories, Democratic institutions.

1. INTRODUÇÃO

A democracia como regime de governo remonta ao século VI a.C. No entanto, existem muitas nuances que distinguem as suas primeiras configurações daquelas que ressurgem nas democracias modernas e, principalmente, nas contemporâneas¹. Destarte, a democracia se apresenta de várias formas em diferentes lugares e em momentos diversos².

Após a terceira onda da expansão global da democracia ocorrida no último quarto do século XX, os diversos processos de transição democrática tiveram um comportamento não-linear em direção à sua consolidação. Em vários países da América Latina e do leste europeu, os processos de transição e consolidação da democracia ocorreram diversamente. Tanto nos primeiros, resultantes de um processo de esgotamento das ditaduras militares que se instauraram nos anos 60 e 70, quanto nos últimos, oriundos da *débâcle* comunista iniciada nos anos 80.

Huntington (1991) denominou esse movimento em direção à democracia de terceira onda de democratização em nível mundial. A cada uma das ondas de democratização³, seguiu-se um movimento em sentido oposto denominado por ele de uma onda contrária à democracia⁴, que denotou um esgotamento da mesma, caracterizado, principalmente, pela ausência de liberdade política e pela violação dos direitos humanos.

Analogamente, Dahl (2001) afirma que o mundo assistiu na última metade do século passado a mudanças políticas extraordinárias. As tendências antidemocráticas⁵ surgidas no início do século foram suprimidas de tal forma, que no seu final, as alternativas à democracia praticamente desapareceram. Não obstante, ele nota que as idéias e os movimentos antidemocráticos permanecem existindo, tanto na perspectiva do fanatismo nacionalista, quanto na do fundamentalismo religioso. E mesmo, considerando o alargamento da

¹ O desenvolvimento da democracia em Atenas formou uma fonte central de inspiração para o pensamento político moderno. Seus ideais políticos ó igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito à lei ou à justiça ó moldaram o pensamento político no Ocidente durante eras [...] (Held 1996:15).

² O que nós compreendemos por democracia não é o que um ateniense no tempo de Péricles compreendia por este termo. As noções grega, romana, medieval e da renascença se misturam com aquelas de séculos mais tarde produzindo uma confusão de teorias e práticas que são muitas vezes profundamente contraditórias (Dahl 1989:2).

³ As ondas de democratização ocorreram respectivamente entre os anos de 1828 e 1926, de 1943 e 1962 e de 1974 e 1989.

⁴ Em meio a essas ondas favoráveis à democracia, surgiram as ondas contrárias à democracia de 1922 a 1942 e de 1961 a 1975. A primeira delas surgiu com a expansão dos regimes fascistas. A segunda com o florescer da guerra fria (Huntington, 1991).

⁵ Totalitarismos tais como o fascismo, o nazismo e o comunismo, além das ditaduras militares, principalmente as latino-americanas, ruíram. O ápice desse novo momento político que prenunciava esse movimento em direção à democracia, foi a emblemática queda do muro de Berlim.

democracia, que na sua totalidade contempla menos da metade⁶ da humanidade, é preciso ainda observar os diferentes graus de democracia constitutivos de cada uma delas.

Assim, há diversas gradações nas democracias atualmente existentes e isso remete imediatamente para as numerosas adjetivações da forma democrática de governo, tais como: õsemidocracia, democracia formal, democracia eleitoral, democracia parcial, democracia frágil, democracia iliberal, democracia virtual e muitas outrasõ (Ottaway, 2003, p.7). Não caberia enumerá-las em toda a sua extensão nem tratá-las detalhadamente, pois esta não é uma pretensão aqui presente⁷.

Portanto, é preciso que se enuncie, inicialmente, que este trabalho tem dois objetivos. Primeiro, apresentar duas teorias fundamentais da democracia na contemporaneidade. A primeira delas, que tem início com Schumpeter (1961), propugna uma definição procedural mínima de democracia. A segunda, advinda de uma crítica a esta exígua definição, tem à frente Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001). Estes passam a denominar a concepção schumpeteriana de submínima, e a se auto-intitularem minimalistas. Apesar de este trabalho incorporar, em certa medida, a defesa desta última concepção, o seu segundo objetivo consiste em proceder a uma crítica parcial da mesma.

Em segundo lugar, é preciso fazer referência à abordagem aqui utilizada. Sem pretender problematizar a questão de uma concepção normativa ou de uma concepção empírica da democracia, a exemplo do que faz Sartori, assume-se aqui que durante muito tempo não apenas a democracia, mas as diversas formas de governo foram abordadas normativamente. Assim, grande parte dos teóricos, dos antigos aos contemporâneos, mativeram-se numa perspectiva normativa de uma definição da democracia, ora configurada como normativismo ético, ora como normativismo jurídico. Ao contrário, este trabalho tratará da teoria da democracia numa perspectiva empírica.

Por fim, pelos limites naturais impostos a um trabalho apresentado em forma de capítulo e pelos objetivos aqui propostos, faz-se necessário reconhecer que da imensa relação de relevantes autores que tratam da teoria democrática muitos ficaram inevitavelmente excluídos do mesmo.

⁶ Robert Dahl (2001) Mesmo considerando a grande expansão da democracia no século XX, os números ainda mostram que a grande maioria dos Estados no mundo possui regimes políticos não-democráticos. Em 1900, temos o total de 43 países para apenas seis democráticos; enquanto em 1990, temos 65 países democráticos num total de 192.

⁷ Ver David Collier and Steven Levitsky *õDemocracy ÷with Adjectivesõ Conceptual Innovation in Comparative Research*. Working Paper # 230, August 1996.

2. DEFINIÇÃO PROCEDURAL (SUB)MÍNIMA DA DEMOCRACIA

Esta seção abordará a teoria democrática a partir das concepções de Schumpeter, Dahl, Huntington e Pzeworski. Estas se caracterizam por estabelecerem uma definição de democracia que a grande maioria dos autores chama de *ômínima*. Como já anunciado na introdução, Mainwaring *et alii* (2001) fazem uma vigorosa crítica à noção de democracia como um método eleitoral denominando-a de *submínima* e reivindicando a designação de *mínima* para as suas concepções. Assim, assume-se aqui esta definição de democracia procedural *mínima*, reservando a denominação *õsubmínima* para a concepção de Schumpeter e dos seus seguidores. A seção será concluída com três concepções subminimalistas que, no entanto, expandiram, em certa medida, esta definição de democracia: a de Bobbio (1986), a de O'Donnell (2000) e a de Diamond (1999).

É importante, porém, antes de iniciar o tratamento da questão central, mencionar o fato de que relevantes teorias surgidas no final do século XIX e início do século XX que questionam a possibilidade da democracia compartilham e disputam com as teorias democráticas o cenário da reflexão política daquele período. Uma delas é a teoria das elites, que tem em Mosca, Pareto e Michels os seus mais eminentes representantes⁸.

A idéia fundamental de Mosca é que em todos os tempos e em todas as sociedades um pequeno número de homens monopolizou o poder sobre a grande maioria dos indivíduos que se encontra destituído do mesmo.

Pareto, por sua vez, dedica-se a estudar as elites, principalmente, a política e a econômica, e ver como no seu processo de interação elas decaem e se sucedem uma as outras.

Finalmente, Michels afirma a impossibilidade da democracia tendo em vista que ela própria se configura no seu funcionamento efetivo como um sistema de partidos. Assim, a organização da democracia em partidos e em disputas partidárias tende a tornar tal regime numa oligarquia.

Estas três perspectivas, segundo Sartori (1994) irão estabelecer respectivamente a lei da *õclasse política*, a lei da *õcirculação das elites* e o que Michels denomina de *õa lei de ferro das oligarquias*. A primeira afirma que toda a sociedade é controlada por uma classe dirigente. A segunda assevera que há uma livre circulação das elites. E a terceira declara que a democracia moderna é na verdade uma organização oligárquica assentada nos partidos políticos.

⁸ Ver Giovanni Sartori *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática. (Vol. I: O debate contemporâneo).

Feita esta breve menção, passa-se de imediato às concepções democráticas. O ponto de partida da concepção submínima é a definição schumpetereana de democracia: o método democrático é um sistema institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitoro (Schumpeter 1961:328). Assim, a democracia é definida como um método de escolha dos governantes. Mais que isso, a existência de eleições define os regimes políticos: se há eleições periódicas e razoavelmente livres e justas, tem-se uma democracia. Se não há, tem-se um regime não-democrático⁹.

Inicialmente, Schumpeter faz uma crítica à doutrina clássica da democracia e estabelece uma mudança essencial na sua concepção. Ele nota que há uma inversão nos papéis dos eleitores e dos eleitos estabelecidos pela doutrina clássica. Nela, o modo de selecionar os governantes é secundário em relação ao papel atribuído ao eleitorado. Este tem primazia sobre aquele. Porém, o que importa agora para o sistema democrático não é mais o atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos (Schumpeter 1961:326). Ao contrário, o eleitorado passa a ter um papel secundário em face da escolha dos representantes que irão, efetivamente, tomar as decisões políticas.

Desta forma, o papel desempenhado tradicionalmente pelo povo na teoria clássica da democracia passa a ser secundário nesta nova concepção. É o próprio Schumpeter (1961:346) que afirma: "Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão".

Assim, para Schumpeter, a democracia é um método de escolha daqueles que irão governar, no qual políticos profissionais disputam em um processo de livre concorrência os votos do eleitorado. Para ele a democracia é o governo dos políticos¹⁰. Vista desta forma, esta concepção passou a denominar-se teoria competitiva da democracia.

De modo muito similar surge a teoria da democracia de Dahl (1971). Inicialmente, ele faz uma distinção entre democracia e poliarquia. Com o primeiro termo ele faz referência à democracia ideal, alude com o segundo à democracia real. Assim, a poliarquia se configura como uma democracia real, em larga escala e que apresenta duas dimensões: a participação e

⁹ Este trabalho em consonância com Mainwaring *et alii* (2001) reivindica uma definição procedural mínima, ou seja, além das eleições existem outras propriedades de uma democracia que são tão importantes e essenciais quanto o processo de escolha dos governantes. Este tema será tratado na próxima seção.

¹⁰ Schumpeter (1961:346) "Se desejarmos enfrentar os fatos honestamente, devemos reconhecer que nas democracias modernas de todos os tipos, com exceção da suíça, a política inevitavelmente será uma carreira".

a contestação. Nas palavras do próprio Dahl (1971:8) “[...] Poliarquias são regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, são regimes altamente inclusivos e extensivamente abertos à contestação pública.”

A questão aqui não é meramente semântica nem tampouco de diferenciação dos planos ontológico e deontológico da democracia. A poliarquia se diferencia tanto das democracias e das repúblicas Antigas, quanto das democracias representativas Modernas. As primeiras eram destituídas de grande parte das instituições requeridas em uma poliarquia. A segunda possuía sufrágio restrito, enquanto o sufrágio universal caracteriza a democracia poliárquica. Assim, pode-se dizer que a cidadania inclusiva é um dos seus traços essenciais.

Quais as instituições constitutivas de uma poliarquia? Para Dahl (1971) seis instituições são fundamentais para a existência de uma democracia em grande escala. São elas: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e frequentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificada; e) autonomia para as organizações; e f) cidadania inclusiva.

Portanto, uma poliarquia contempla, em primeiro lugar, a tomada de decisões políticas através de pessoas eleitas pela sociedade. Em segundo lugar, o processo de escolha deve ocorrer periodicamente, em condições de plena liberdade e de forma justa. Em terceiro lugar, a liberdade de expressão como um dos direitos civis basilares, deve ser garantida. Em quarto lugar, o direito às fontes de informações diversificadas deve ser assegurado. Em quinto lugar, as diversas formas de organização da sociedade civil devem ser livremente constituídas. Finalmente, numa poliarquia todos os indivíduos adultos devem ter o direito de participar da vida pública.

Assim, a definição de democracia de Dahl (1971) como poliarquia segue a fórmula de Schumpeter, isto é, mantém-se no âmbito de uma definição procedural submínima. Em outras palavras, permanece na esfera da democracia política ou eleitoral. Há, no entanto, uma diferença considerável entre o Dahl de *Poliarquia* (1971) e o de *Sobre a democracia* (2001). Nesta obra ele acresce às instituições necessárias à poliarquia tanto condições essenciais quanto condições favoráveis à mesma.

As condições essenciais à poliarquia são: 01. Controle dos militares e da Polícia por funcionários eleitos; 2. Cultura política e convicções democráticas; 3. Nenhum controle estrangeiro hostil à democracia (Dahl 2001:163). As condições favoráveis à poliarquia são duas: a) uma sociedade e uma economia de mercado modernas; e b) um fraco pluralismo subcultural.

Destarte, além das instituições necessárias à poliarquia, são essenciais algumas outras condições. O controle civil democrático sobre os militares é uma delas. Nas democracias não consolidadas, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, há uma forte tradição de intervenção militar na política. A América Latina ilustra bem esta problemática¹¹. Nela há uma vigorosa cultura pretoriana, antidemocrática e anti-republicana que coloca em risco as instituições políticas da democracia e estimula instituições políticas autoritárias. É preciso enfim que o poder político detenha plenamente a sua soberania.

Finalmente, é necessário que as instituições da poliarquia estejam fundadas sobre uma economia de mercado. Modernamente não há registro histórico da existência de regimes democráticos que não estivessem assentados em uma economia de livre mercado. Além disso, faz-se necessário que não exista forte pluralismo subcultural. Sociedades onde se verifica um alto grau de diferenças étnicas ou religiosas tendem a fragmentar-se de tal forma que comprometem não só o regime político, mas o próprio Estado.¹²

Seguindo a tradição schumpetereana, Huntington irá consolidar a perspectiva procedural submínima da democracia. Na sua obra seminal *A terceira onda* (1991), ele define a democracia como um sistema político no qual “[...] os governantes são selecionados por eleições justas, honestas, e periódicas nas quais os candidatos competem livremente pelos votos e no qual virtualmente toda a população de adulto tem direito ao voto” (Huntington 1991:7).

Igualmente, ele irá criticar aqueles que propõem uma concepção normativa de democracia: “Para eles, a verdadeira democracia significa *liberdade, igualdade e fraternidade*, nela os cidadãos possuem efetivo controle sobre a política, os governos são responsáveis, honestos e francos na política, as deliberações são racionais e fundadas em informações, há igualdade na participação e no poder, e várias outras virtudes cívicas” (grifo do autor, Huntington 1991:9).

Diversamente, irá afirmar que a essência da democracia reside na existência de eleições periódicas, livres e justas. Pode ocorrer de governos eleitos democraticamente serem ineficientes, irresponsáveis e corruptos e, portanto, indesejáveis. No entanto, não se pode negar o caráter democrático do mesmo. A escolha dos governantes através de eleições

¹¹ “As forças armadas na América Latina continuam a ser um enigma. O papel dos militares nem está definido nem é definitivo. Seus vínculos e tensões com as autoridades civis permanecem insolúveis e isso impede a formação de um padrão estável de relações civil-militares. O poder político latente e privilegiado dos militares geram incertezas em vários países da região e, as vezes, ameaçam as autoridades civis causando instabilidade aos governos” (Domingues e Jones, 2007:224).

¹² Lins e Stepan (1996:17) também chamam a atenção para o que eles denominam de um problema de *stateness*. “Quando há profundas diferenças sobre os limites territoriais do Estado da comunidade política e profundas diferenças sobre quem tem o direito de cidadania no Estado, há o que nós chamamos um problema de *stateness*”.

periódicas, livres e justas, é um traço distintivo da democracia em relação a outros regimes políticos.

Concomitantemente, reconhece a necessidade de adicionar algumas outras propriedades à democracia. Assim, é importante que os líderes políticos eleitos legitimamente governem de direito e de fato e não sejam apenas títeres de outros grupos, e que o regime político possua instituições estáveis. Porém, não está preocupado com um maior ou menor grau de democracia, mas simplesmente com a transição de regimes não-democráticos para regimes democráticos. Por isto, prefere tratar democracia e não-democracia como variáveis dicotômicas. O que distingue, portanto, um regime do outro efetivamente é o modo pelo qual os governantes são escolhidos. Nas democracias, por meio de eleições competitivas. Nos regimes não-democráticos¹³, tendo em vista que não existem tais eleições nem sufrágio universal, por modos diversos. Em suma, apesar de expandir a definição de democracia para além das eleições, Huntington se mantém dentro de uma concepção procedural submínima da democracia.

Przeworski é mais um a fazer uma defesa desta concepção. Afirma que quase todos normativamente invocam os aspectos desejáveis da política, e às vezes até mesmo os das esferas social e econômica. Assim incluem numa definição de democracia responsabilidade, igualdade, participação, justiça, dignidade, racionalidade, segurança, liberdade, etc. Contrariamente a esta visão, diz ele:

Eu apresento um argumento em defesa da concepção "minimalista" schumpeteriana de democracia, como um sistema no qual os governantes são selecionados através de eleições competitivas. Ao contrário de expectativas difundidas, não há boas razões para pensar que se os governantes são selecionados através de eleições competitivas suas decisões políticas serão racionais, seus governos serão representativos, ou a distribuição de renda será igualitária. (Przeworski 2003:12)

A sua defesa de uma concepção mínima da democracia contempla dois argumentos. O primeiro diz respeito ao fato da democracia resolver os conflitos de forma pacífica evitando, assim, que a mudança de governos se dê pela força e provoque violência e morte. O segundo é que o fato da democracia ser capaz de realizar esta mudança pelo voto ela retira disto as suas próprias consequências.

Portanto, Przeworski (2000) reforça a concepção procedural submínima quando afirma ser a democracia, um regime que se caracteriza pelo fato de os governantes serem

¹³ Huntington inclui entre os regimes não-democráticos as monarquias absolutistas, os impérios burocráticos, as oligarquias, as aristocracias, os regimes constitucionais com sufrágio limitado, os despotismos pessoais os regimes fascistas e comunistas, as ditaduras militares, etc.

selecionados por meio de eleições competitivas, num cenário de cidadania inclusiva e gozo das liberdades políticas por parte dos cidadãos¹⁴.

Antes de passar à próxima seção, na qual será abordada a definição procedural mínima da democracia, mencionaremos três pensadores que assumem uma definição procedural submínima, mas expandem um pouco esta definição apontando para outras dimensões também necessárias para a própria efetividade da poliarquia.

O primeiro deles é Bobbio. Na sua concepção a democracia deve ser vista como “[...] um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a toma as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (grifo do autor, Bobbio, 1986:18). Um desses procedimentos fundamentais é que as decisões devem ser tomadas a partir da regra da maioria. Assim como Dahl ele leva em consideração a cidadania inclusiva na medida em que apontará as sociedades que contemplam o sufrágio universal como mais democráticas que aquelas que contemplam apenas o sufrágio censitário.

No entanto, para Bobbio além de regras de procedimentos e da cidadania inclusiva é necessário levar em consideração uma terceira condição indispensável à democracia: a de que os que são chamados a decidir ou a eleger os que vão decidir possam efetivamente ter poder de escolha. Assim, afirma Bobbio (1986:20):

“Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. Os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas também o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos inalienáveis do indivíduo.”

Portanto, Bobbio reconhece que para a realização de uma democracia concebida como um conjunto de procedimentos e uma cidadania inclusiva é necessário garantir aos que elegem determinados direitos, principalmente aqueles relacionados à primeira geração, quais sejam, os direitos civis e políticos. Em suma, o Estado de direito é pré-condição para o Estado democrático.

O segundo é O’Donnell. A princípio ele assevera que se as definições de democracia se limitassem por um lado, a subminimalista e, por outro, àquelas que tendem a crescer determinados atributos, a exemplo de um grau significativo de igualdade e justiça social, ele preferia a primeira, pois a tendência de condenar qualquer democracia por um grau maior ou

¹⁴ Adam Przeworski (1999:337) “O principal argumento em defesa da democracia é precisamente que se a disputa nas eleições é livre, se a participação é generalizada e se os cidadãos desfrutam de liberdades políticas, então os governos atuarão orientados para prover os melhores interesses das pessoas.”

menor de determinados atributos, favorece as concepções autoritárias. Assim, num primeiro momento, ele tende a definir a democracia nos termos da poliarquia dahlsiana.

No entanto, reconhece a necessidade de um Estado de direito para preservação da própria democracia, pois, em primeiro lugar, ele preserva as liberdades e garantias políticas da poliarquia; em segundo lugar, assegura os direitos civis da população; e, em terceiro lugar, estabelece uma rede de *accountability* [que impõe que todos os agentes privados, inclusive os funcionários dos escalões mais altos do regime, estão sujeitos a controles apropriados, legalmente estabelecidos, da ilegalidade de seus atos] (O'Donnell 2000:352-353). Um Estado que contemple estas dimensões é denominado por ele de Estado Legal democrático ou de Estado de Direito democrático.

Por fim, para ele é importante que as poliarquias tenham os seus processos eleitorais institucionalizados e isto requer além da garantia das liberdades civis e políticas, de uma rede de *accountability*, como dito anteriormente. Assim, indivíduos devem ser capazes de exercer os seus direitos de cidadãos não apenas nos processos eleitorais, mas também em obter o acesso justo às agências públicas e cortes as quais são frequentemente negadas nas poliarquias que prescindem de institucionalização.

O terceiro e último é Diamond, que compreende a definição procedural mínima de democracia como sendo uma democracia eleitoral. A ela contrapõe a democracia liberal que além do aspecto poliárquico contempla outras dimensões. Assim, além de eleições periódicas, livres e justas é preciso que uma democracia contemple os seguintes aspectos: a) a ausência de reserva de domínio de poder, direta ou indiretamente, de qualquer ator não eleito; b) um sistema de *accountability* horizontal, que assegurará a observância da constituição, da legalidade e do próprio processo deliberativo, ao lado de um sistema de *accountability* vertical, representado, principalmente, pelo processo eleitoral. É preciso, portanto, que o Estado estabeleça mecanismos de controle capazes de propiciar a transparência no trato da coisa pública; e c) pluralismo de associações políticas e civis bem como liberdade para os indivíduos e grupos, de forma que os seus interesses possam ser expressos através de processos contínuos de articulação e representação para além do período eleitoral.

Ainda, segundo Diamond (1999:11)

Liberdade e pluralismo, por sua vez, só podem ser assegurados através de um Estado de direito no qual as regras legais são aplicadas razoável, consistente e previsivelmente em casos equivalentes, independente da classe social, status ou poder daqueles que estão sujeitos às leis. Sob um verdadeiro Estado de direito, todos os cidadãos têm isonomia política e jurídica e o Estado e os seus agentes estão subordinados às leis.

Neste ponto, Diamond, assim como Bobbio e O'Donnell, considera o Estado de direito essencial para a configuração de um regime democrático que ultrapasse a mera democracia eleitoral ou poliárquica e estabeleça uma democracia liberal ou um Estado democrático de direito. Esta concepção está mais próxima de uma concepção procedural mínima de democracia, tópico central a ser tratado na próxima seção.

3. DEFINIÇÃO PROCEDURAL MÍNIMA DE DEMOCRACIA

Esta seção tem por objetivo apresentar a concepção procedural mínima de democracia de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán delineada em "Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999" (2001). Apresenta, ainda, a crítica levada a efeito contra as concepções subminimalistas. E, por fim, por se tratar de uma definição empírica de democracia, passa a exibir as regras de codificação e agregação utilizadas para classificá-la e diferenciá-la dos demais regimes políticos.

Inicialmente, é preciso que se diga que Mainwaring *et alii* (2001) rejeitam tanto as definições não-procedurais¹⁵ de democracia quanto as definições procedurais submínimas. Diversamente daquelas concepções, propõem uma definição procedural mínima da democracia e, em consonância com Sartori (1976:61), compreendem que uma definição é mínima quando:

«[...] todas as propriedades ou características de um ser que não são indispensáveis para sua identificação são apresentadas como propriedades variáveis, hipotéticas ó não são como propriedades definidoras. Isso equivale a dizer que tudo o que ultrapassa uma caracterização mínima é deixado à verificação ó não é declarado verdadeiramente por definição».

Assim, tomam como ponto de partida uma definição mínima de democracia¹⁶ que compreende quatro propriedades: a primeira delas é a existência de eleições competitivas livres e justas para o Legislativo e o Executivo; a segunda compreende uma cidadania adulta e abrangente; a terceira se refere à proteção das liberdades civis e dos direitos políticos; finalmente, a quarta, consiste em que os governantes eleitos de fato governem (o que implica no controle civil democrático sobre os militares).

¹⁵ Os autores se referem em particular à definição de Bollen em "Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy" (1980), *American Sociological Review*, vol. 45, n. 3, pp. 370-390; e em "Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures" (1991), *American Journal Political Science*, vol. 37, n. 4, pp. 1207-1230.

¹⁶ Outras propriedades que são igualmente importantes para uma definição de democracia, e que Mainwaring *et alii* (2001) reconhecem, contudo, excluem do conceito mínimo, são aquelas relativas à igualdade social e a *accountability*.

Em seguida os autores fundamentam as suas análises em regras claras de codificação e agregação para que possam classificar os diversos regimes. A partir daquelas propriedades os autores fazem uma desagregação do conceito de democracia e estabelecem uma medida global do regime.

Finalmente, rejeitando uma classificação dicotômica dos regimes políticos (democracia-autoritarismo), eles propõem uma classificação tricotômica que insere um termo intermediário que se configura como uma forma híbrida de regime: a semidemocracia. Esta contempla uma ou mais daquelas propriedades apenas parcialmente.

3.1 Em favor de uma definição procedural mínima de democracia

No que concerne às definições submínimas de Schumpeter (1961), Dahl (1971), Huntington (1991) e Przeworski *et alii* (2000) entre tantas outras, Mainwaring *et alii* (2001) estão de acordo com a sua primeira dimensão, qual seja, a de uma democracia procedimental que escolhe em eleições livres e justas o chefe do poder executivo e o legislativo. Essa é uma dimensão necessária da democracia, mas não se pode tomá-la como suficiente. As outras três propriedades devem também ser levadas em consideração, pois sem elas alguns regimes não-democráticos são incluídos na categoria da democracia.

Uma crítica feita aos autores e as suas posições é de que a classificação dos regimes políticos deve confiar exclusivamente em julgamentos observáveis e não em julgamentos subjetivos (Alvarez *et alii* 1996). Aqui esta crítica é refutada por outra: a distinção pouco nítida de Przeworski *et alii* (2000) entre o observável e o subjetivo, e a acusação de não dar relevância à própria subjetividade contida em seus próprios julgamentos sobre a liberdade e a isenção das eleições (Mainwaring *et alii* 2001:652). Afirmando, por um lado, que as quatro dimensões constitutivas de uma definição mínima de democracia são observáveis. Por outro lado, asseveram que reduzir a definição de democracia a eleições competitivas conduz à desconsideração de dimensões importantes da democracia tais como a extensão do direito de voto à grande maioria da população adulta, a proteção dos direitos políticos e das liberdades civis e, por fim, verificar se há efetivo controle civil democrático sobre os militares e se as autoridades eleitas governam de direito e de fato. Portanto, não é possível considerar o caráter meramente eleitoral da democracia, deixando de lado aspectos igualmente importantes e correlatos a essa primeira dimensão.

Em primeiro lugar, é preciso que se reafirme que um dos traços que distingue fundamentalmente a democracia dos séculos XVIII e XIX da democracia contemporânea é a

passagem do sufrágio restrito ao sufrágio universal. Assim, a cidadania inclusiva é, sem dúvida alguma, um dos atributos de uma definição procedural mínima de democracia.

Em segundo lugar, não se pode falar em eleições livres e justas õ[...] se não existe respeito às liberdades civis fundamentais tradicionalmente associadas à democracia, um regime não pode ser democrático da maneira como entendemos esta palavra hoje. Sem a proteção de liberdades civis, o processo eleitoral em si é vicioso; [...]ö(Mainwaring *et alii* 2001:652). Portanto, as liberdades de expressão, de organização e de participação da oposição são necessárias para que se tenha um processo eleitoral competitivo, livre e justo. Mesmo Dahl (1971 e 2001), reconhece que a mesma requer tais garantias institucionais.

Em terceiro lugar, a democracia eleitoral não garante que os governos eleitos não violem os direitos fundamentais do homem. Diversos governos eleitos em processos que atendem razoavelmente a primeira dimensão democrática violaram aqueles direitos. São regimes ditos democráticos, mas que não contemplam a dimensão liberal da democracia. Como afirma Zakaria (2004), são democracias iliberais¹⁷, isto é, regimes políticos que não obstante contemplem uma dimensão eleitoral da democracia, não observam os limites constitucionais e violam frequentemente as liberdades civis.

Em quarto lugar, pode-se ainda encontrar regimes políticos que mesmo após realizarem eleições competitivas e livres, observa-se que a ausência do controle civil sobre os militares, os eleitos na verdade não passam de meros fantoches das forças armadas. Tailândia¹⁸ e Honduras¹⁹ são tomadas por Mainwaring *et alii* (2001) como protótipos dessas democracias. Porém, não são poucos os países latino-americanos que durante o século XX

¹⁷ Definindo uma democracia iliberal afirma Zakaria (2004:17) õAtravés do globo, regimes elegeram democraticamente aqueles que, com freqüência foram reeleitos ou confirmados por referendo, estão ignorando rotineiramente os limites constitucionais dos seus poderes e privando os cidadãos de direitos básicos. Estes fenômenos perturbadores - visível do Peru aos territórios palestinos, de Gana à Venezuela - poderia ser chamado 'democracia' iliberalö.

¹⁸ No dia 19 de setembro de 2006 ocorreu um golpe de Estado na Tailândia. Aproveitando a ausência do primeiro-ministro tailandês Thaksin Shinawatra, que se encontrava em Nova York para participar da Assembléia Geral das Nações Unidas, o general Sonthi Boonyaratglin declarou o golpe e passou a controlar o governo provisório que deverá governar o país observando a sua lealdade ao rei e chefe de Estado Bhumibol Adulyadej. Dois dias depois, o general Boonyaratglin convocou os responsáveis pelos veículos de comunicação do país e proibiu a divulgação de õmatéria de opiniãoö.

¹⁹ Na manhã do dia 28 de junho de 2009 o presidente de Honduras, Manuel Zelaya, foi preso pelo Exército em cumprimento a um mandado de prisão emitido pelo Poder Judiciário. Ainda de pijamas Zelaya foi levado para o aeroporto de Tegucigalpa e de lá deportado para a Costa Rica. Tal ato, que evidentemente não foi autorizado pelo Judiciário, vai de encontro a Constituição de Honduras que no seu trabalho 102 dispõe que õNenhum hondurenho pode ser expatriado ou entregue pelas autoridades a uma nação estrangeiraö. Uma Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas considerou tal episódio um golpe militar. Os episódios da Tailândia e de Honduras mostram como na Ásia e na América Latina a fragilidade das instituições políticas faz com que as mesmas sucumbam ao comportamento e a cultura pretoriana ainda vigente.

elegeram os seus chefes do executivo e o seu parlamento em eleições competitivas e livres, mas, no entanto, mantiveram-se nesses governos sob tutela militar²⁰.

Portanto, uma definição de democracia que não contemple as quatro dimensões propostas por Mainwaring, Brinks e Perez-Liñán e que se restrinja apenas ao caráter eleitoral da democracia, poderá encontrar-se em sérias dificuldades para classificar regimes políticos tendo em vista a insuficiência de elementos constitutivos de um regime democrático. A consequência mais grave disso é que formas de governo híbridas, a exemplo da semidemocracia e do semiautoritarismo, podem ser tomadas como democracias.

3.2 Regras de codificação e agregação para classificar regimes políticos

Uma vez estabelecida a definição procedural mínima de democracia e realizada a crítica de suas concepções submínimas, os autores passam de imediato a uma regra de codificação e de agregação de cada uma das dimensões da democracia, quais sejam, em primeiro lugar as eleições para o legislativo e o executivo; em segundo lugar o caráter inclusivo do direito de voto; em terceiro lugar, o respeito aos direitos políticos e as liberdades civis; e finalmente, o efetivo exercício do poder pelos eleitos (controle civil democrático sobre os militares). Tal codificação contempla dois níveis de violação das quatro propriedades da democracia: violações parciais e violações graves.

A condição necessária para considerar-se a primeira dimensão como plenamente contemplada é a de que *Em uma democracia, o chefe de governo e os membros do Legislativo são escolhidos em eleições livre e limpas* (grifo do autor, Mainwaring *et alii* 2001:658). Portanto, é necessário que as eleições decorram em um clima de igualdade entre governistas e opositores e que o pleito ocorra dentro de condições livre e justas, o que denota a inexistência de violações. Ao contrário, eleições em que ocorrem fraudes, perseguição à oposição, os militares vetam determinadas candidaturas presidenciais e inexistem condições de igualdade no pleito, configuram-se em violações parciais do processo eleitoral. Por fim, ocorrem violações graves quando os membros dos poderes executivo e legislativo não são eleitos, quando a vitória eleitoral é garantida por meios escusos (patronagem, repressão, etc.), quando os partidos de oposição são inviabilizados quando os vitoriosos não são empossados.

²⁰ Há fartos exemplos desses casos tais como o da Argentina em 1955 e em 1956.

No que concerne à segunda propriedade, o direito de voto deve ser inclusivo, assim como Dahl (1971), Mainwaring *et alii* (2000) considera que uma democracia deva contemplar uma cidadania inclusiva, isto é, o sufrágio adulto universal. Nesse sentido, quando alguns grupos sociais²¹ são privados do direito de voto, tem-se aí uma violação parcial dessa propriedade. Observa-se ainda que uma parcela considerável da população adulta seja destituída do direito de voto por razões de ordem étnicas, de classe, de gênero, etc. Nesse caso se considera que tal cerceamento se configura em violação grave.

Quanto à observância das liberdades civis, afirmam Mainwaring *et alii* (2001:659):
“Em uma *democracia*, violações aos direitos humanos não são comuns, os partidos são livres para se organizar e o governo respeita as garantias constitucionais” (grifo do autor). Assim, quando ocorrem violações dos direitos humanos, ainda que não seja de forma tão sistemática, que interferem na capacidade de organização da oposição; quando há censura dos meios de comunicação de massa e a interdição de partidos ou candidatos no processo eleitoral, têm-se aí uma violação parcial desse princípio da democracia. Ocorre violação grave quando os direitos fundamentais são clara e sistematicamente desrespeitados e a mídia de oposição se encontra sob censura; quando os partidos políticos de oposição são impedidos de se organizar e são apenas permitidos partidos de uma oposição consentida e controlada pelo governo.

Finalmente, no que diz respeito à última dimensão da democracia, isto é, se as autoridades eleitas efetivamente exercem o governo, verifica-se uma violação parcial dessa dimensão “[...] quando os líderes militares ou as Forças Armadas como instituição têm o poder de veto sobre políticas importantes em algumas áreas não relacionadas com questões propriamente militares” (Mainwaring *et alii*, 2001:660). Há uma violação grave quando as políticas públicas não relacionadas estritamente com as Forças Armadas são claramente dominadas pelas mesmas. Assim, numa democracia o poder civil deve possuir um pleno controle sobre os militares.

Com base, portanto, numa definição procedural mínima de democracia e das regras de agregação acima explicitadas, os autores elaboram uma classificação de regimes políticos que contempla no período compreendido entre 1945 e 1999 em dezenove países latino-americanos (vide anexo). “Trata-se de uma classificação tricotômica ordinal, que varia de mais democrático a menos democrático. Ela não faz distinção entre diferentes tipos de regimes manifestamente não democráticos” (Mainwaring *et alii*, 2001:662).

²¹ Mainwaring *et alii* (2001:659) “Vários países considerados democráticos excluem os doentes mentais, os presos, os estrangeiros com visto permanente de residência, os não-residentes e os integrantes das Forças Armadas”.

Assim, são considerados democráticos aqueles regimes nos quais os governos não cometem nenhuma violação de nenhum dos quatro critérios. São considerados como autoritários aqueles que apresentam uma ou mais violações graves. Finalmente, são considerados semidemocráticos aqueles regimes cujos governos apresentarem apenas violações parciais.

4. DEFININDO DEMOCRACIA, RECODIFICANDO E RECLASSIFICANDO REGIMES POLÍTICOS

Nesta seção propõe-se, inicialmente, assumir uma definição mínima de democracia nos termos de Mainwaring *et alii* (2001). No entanto, sugere-se que sejam feitas algumas modificações na codificação e, conseqüentemente, na forma de classificar os regimes políticos.

Em segundo lugar, propõe-se uma classificação de regimes políticos que pretende ser mais elucidativa, principalmente, no que concerne às formas híbridas de regimes. Que não seja tão extensa, mas que tampouco seja demasiadamente sucinta a exemplo de Mainwaring *et alii* (2001) e Ottaway (2003), a ponto de abrigar todas as formas de regimes híbridos em uma só categoria. Neste sentido, procurar-se-á constituir uma tipologia que contenha além da democracia e do autoritarismo, duas outras categorias híbridas²², a semidemocracia e o semiautoritarismo. Aqui, compartilha-se com Zaverucha (2005) a idéia de que o importante é que esses dois últimos regimes têm em comum a coexistência de traços democráticos e autoritários.

Inicialmente, é necessário estabelecer uma diferença fundamental entre as categorias híbridas de regime de governo de Ottaway (2003) e de Mainwaring *et alii* (2001). Para estes, como já visto anteriormente, a forma híbrida de governo, a semidemocracia, é na verdade uma òdemocracia imperfeitaö. Ao contrário, Ottaway afirmará que o semiantoritarismo é, na verdade, um projeto alternativo de governo.

Ela institui uma classificação também tricotômica dos regimes de governo, no entanto, o termo intermediário entre democracia e autoritarismo é definido como õ[...] sistemas ambíguos que combinam uma retórica de aceitação da democracia liberal, a existência de

²² O uso desta classificação possibilita uma melhor definição de cada regime de governo, visto que não se restringe a estabelecer o que é ou não um regime democrático ou autoritário, mas considera a possibilidade de regimes híbridos, que se encontram numa faixa intermediária onde não se apresentam nem como democracia, nem como autoritarismo, mas que se encontram entre estes dois regimes, situando-se mais próximo de um ou de outro.

algumas instituições democráticas formais e respeito por uma esfera limitada de liberdades civis e políticas com traços essencialmente liberais e até mesmo autoritários²³ (Ottaway, 2003:3). Assim, os regimes semi-autoritários não se configuram como democracias imperfeitas, mas, antes, são regimes [...] construídos cuidadosamente e mantidos como sistemas alternativos (Ottaway, 2003:7). A autora justifica a escolha dessa denominação afirmando que o uso da palavra democracia ou mesmo a sua adjetivação para designar regimes políticos situados numa vasta zona cinzenta (*gray zone*) entre a democracia e o autoritarismo, não possibilita capturar fidedignamente as características daqueles regimes²⁴. Percebe-se, contudo que a exemplo de Mainwaring *et alii* (2001) a autora se mantém na arena das classificações tricotômicas dos regimes políticos.

Assim, enquanto a semidemocracia, na qualidade de democracia falha, tenderia a superar os legados autoritários²⁵ ainda existentes e caminhar no sentido de uma gradual consolidação democrática, o semiautoritarismo se apresenta como projeto de poder alternativo que tenderiam a manter o *status quo*.

Em terceiro lugar, propõe-se que as formas híbridas sejam consideradas, por um lado, como regimes políticos constituídos por algumas instituições democráticas e, por outras de cunho autoritário; e, por outro lado, que se situam mais ou menos próximas da democracia ou do autoritarismo. Dessa forma, não será considerado que a semidemocracia caminhe sempre no sentido da consolidação democrática, nem que o semiautoritarismo conduza invariavelmente a uma situação de estagnação das instituições políticas. Assim, semidemocracia e semiautoritarismo serão considerados regimes híbridos cuja gradação indica uma maior aproximação com a democracia ou com o autoritarismo, podendo os mesmos se manter como tal, transitarem entre si, ou mesmo caminhar em direção à democracia ou ao autoritarismo. Portanto, reafirma-se aqui que será desconsiderada a compreensão de que a semidemocracia tende a transitar quase que inexoravelmente para a

²³ O Egito é um modelo perfeito de semiautoritarismo. Ele tem instituições democráticas, uma imprensa viva, partidos políticos e uma grande quantidade de todos os tipos de organizações da sociedade civil. Mas também tem um sistema político bem-afiado que protege o governo de uma real competição eleitoral, que limita a liberdade de todas as organizações suficientemente para tornar inofensivas as suas lideranças, tornando impossível transferir o poder por eleições, e mantém estabilidade (Ottaway 2003:31).

²⁴ Marina Ottaway (2003:7) "Eu escolhi o termo semiautoritarismo para denotar estes regimes híbridos porque os rótulos que incluem a palavra democracia não são adequados para capturar a natureza dos mesmos".

²⁵ Katherine Hite e Paola Cesarini (2004:4) "Legados autoritários são regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em uma experiência autoritária bem definida do passado, que como resultado de configurações históricas específicas e/ou lutas políticas, sobreviveram à transição democrática e intervêm na qualidade e na prática das democracias pós-autoritarismo".

democracia, bem como a de que o semiautoritarismo manteria as suas instituições políticas numa inércia quase absoluta.

Em quarto lugar, as regras de codificação e agregação serão estabelecidas da seguinte forma: a) entende-se por democracia aqueles regimes que não violarem qualquer uma das quatro propriedades; b) por autoritarismo os regimes que cometerem violações graves de um ou mais princípios da democracia; c) por semidemocracia aqueles regimes que violarem parcialmente uma das duas últimas propriedades da democracia; d) por semiautoritarismo, os regimes que violarem parcialmente uma das duas primeiras propriedades da democracia. Assim, segue-se Mainwaring *et alii* (2001) no que diz respeito às regras de codificação e agregação no caso da democracia e do autoritarismo. No entanto, no que se refere às categorias intermediárias, faz-se uma distinção entre as duas primeiras propriedades, mais propriamente relativas às democracias eleitorais, e as duas últimas que juntamente com aquelas estabelecem efetivamente um regime democrático. Assim, é preciso diferenciar regimes que apesar de violarem determinadas propriedades da democracia, tais como alguns direitos civis ou políticos, ainda assim preservam aquelas propriedades da poliarquia. Pode-se conceber tais regimes como semidemocráticos, pois possuem insuficiências em relação a uma definição mínima da democracia, mas conservam ao menos as propriedades de uma definição submínima da mesma. No entanto, quando um regime viola parcialmente as propriedades de uma definição submínima de democracia, como considerá-lo semidemocrático? Ao não fazê-lo não convém, contudo, classificá-lo como autoritário, pois sua violação é apenas parcial, havendo a manutenção, ainda que em condições de precariedade, de algumas instituições da democracia eleitoral. Para todos os efeitos permanece o processo eleitoral, traço distintivo de regimes políticos que se diferem daqueles não-democráticos. Portanto, é preciso destacar que entre o autoritarismo e a semidemocracia há um espaço a ser preenchido. Este deve ser ocupado pelo semiautoritarismo.

Finalmente, propõe-se que seja dada primazia a análise das duas últimas propriedades da democracia segundo a classificação de Mainwaring *et alii* (2001), tendo em vista que as duas primeiras correspondem àquelas já contempladas por uma definição submínima. Assim, observa-se que, não obstante, os autores estabeleçam uma definição procedural mínima de democracia, quando classificam os regimes políticos as suas atenções estão quase que invariavelmente voltadas para as duas propriedades que caracterizam a dimensão eleitoral da

democracia. Por isso, enfatiza-se a necessidade de que, uma vez contemplada tal dimensão, as atenções estejam voltadas para aquelas duas últimas propriedades.²⁶

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como escopo, em primeiro lugar, apresentar duas das mais relevantes correntes da teoria democrática contemporânea: as definições procedurais (sub)mínima e mínima de democracia. Em segundo lugar, apontar as insuficiências desta última concepção e propor algumas modificações na codificação e, conseqüentemente, na forma de classificar os regimes políticos.

A primeira é o ponto de partida do pensamento democrático do século XX, representado pela concepção da democracia como método de escolha dos governantes. Evidentemente, Schumpeter e seus seguidores deixaram de considerar outros aspectos de igual importância à forma de escolha dos governantes através de eleições periódicas, livres e justas. Mas este primeiro passo foi de profunda importância para que se pudesse estabelecer um critério de definição empírica daquilo que se concebe como uma democracia. Assim, ao estabelecer as eleições como o traço distintivo entre os regimes democráticos e aqueles não-democráticos, os autores deram início à possibilidade de uma definição efetiva e realizável de democracia.

No entanto, voltando-se contra esta tradição, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán propugnam uma definição mínima de democracia, na qual outras propriedades são acrescentadas àquela primeira. É possível verificar que ao fazê-lo os autores dão um importante passo no sentido de uma concepção da democracia como um regime político que contempla propriedades que vão além da mera democracia eleitoral, necessária, porém, não suficiente. Assim, eleições competitivas, livres e justas; cidadania inclusiva; proteção dos direitos civis e das liberdades políticas e a garantia de que as autoridades eleitas governem de direito e de fato, propiciam a plenitude do processo de escolha dos governantes e dos seus desdobramentos.

²⁶ Isto evitaria que os autores estabelecessem algumas classificações dúbias de regimes como fazem com o Brasil durante o período da Quarta República, onde eles afirmam poder enquadrar o regime político brasileiro em duas categorias distintas: a da democracia ou a da semidemocracia. Eis a dúvida expressa pelos autores: "Por exemplo, dever-se-ia classificar o Brasil, no período entre 1946-1963, como uma semidemocracia, por causa das restrições à participação e à competição, ou como uma democracia, visto que a competição no plano nacional era bastante vigorosa e a participação ampla? É possível defender as duas possibilidades?" (Mainwaring *et alii*, 2001:664-665). Na dúvida classificaram como democracia o que deveriam classificar com semidemocracia, com base na própria codificação que elaboram.

Observa-se, contudo, que apesar de elaborar uma definição que contempla aspectos importantes para classificar um regime como democrático, os autores permanecem em certa medida privilegiando as propriedades de uma definição submínima de democracia. Se para essa definição as duas primeiras propriedades elencadas são de suma importância, para uma definição mínima as quatro são relevantes, principalmente, as duas últimas, pois do contrário, retornar-se-ia a uma definição submínima.

Um segundo problema observado consiste na não diferenciação das propriedades violadas, considerando tais violações apenas do ponto de vista de serem as mesmas parciais ou graves. Assim, os autores deixam de diferenciar regimes híbridos que violam apenas as propriedades constitutivas de um regime democrático, daqueles que violam inclusive as propriedades de uma democracia eleitoral. Propõe-se, portanto, que seja feita esta distinção.

Como decorrência deste, surge um terceiro problema: a classificação tricotômica dos regimes de governo que contempla uma única forma híbrida, qual seja, a semidemocracia. Ao contrário, propõe-se uma classificação com dois regimes híbridos que, além da semidemocracia, incorpora o semiautoritarismo.

Um quarto problema diz respeito ao fato das duas últimas propriedades permanecerem cumprindo um papel coadjuvante quando da classificação dos regimes políticos. Propõe-se que elas sejam tomadas como de suma relevância.

Finalmente, ao classificarem o regime brasileiro entre os anos de 1946 e 1963, além de desprezarem as duas últimas dimensões, os autores chegam a afirmar que o Brasil poderia ser classificado tanto como uma democracia quanto como uma semidemocracia, não obstante, tenham optado pela primeira classificação. Consideram também o período da Nova República como democrático. Propõe-se aqui, no entanto, que nos períodos em questão, pela manutenção de uma democracia meramente eleitoral, com vigorosas violações de direitos humanos e ausência de um sistema efetivo de *accountability*, o regime político brasileiro seja classificado como semidemocrático.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Mike, CHEIBUB, José Antônio, LIMONGI, Fernando e PRZEWOSKI, Adam. Classifying Political Regimes. *Studies in Comparative International Development*, 1996, vol. 31, pp. 3-36.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOLLEN, Kenneth A. Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy, *in American Sociological Review*, 1980, vol. 45, n. 3, pp. 370-390.

_____. Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures, *in American Journal Political Science*, 1993, vol. 37, n. 4, pp. 1207-1230.

CESARINI, Paola e HITE, Katherine Introducing the Concept of Authoritarian Legacies, in: *Auhoritarian Legacies and Democracy in Latin América and Southern Europe*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004

COLLIER, David and LEVITSKY, Steven *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*. Working Paper # 230, August 1996.

DAHL, Robert A. *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

_____. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

_____. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.

DIAMOND, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. e JONES, Anthony. *The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.

HELD, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1996.

MAINWARING, Scott. BRINKS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 2001, vol. 44, n. 4, 645 a 687.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial in Democracia, violencia e injustita: o não-Estado de directo na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, (2000).

OTTAWAY, Marina. *Democracy Challenged: The rise of semi-authoritarianism*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist Conception of Democracy: A Defense in Robert Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub *The Democracy Sourcebook*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2003.

_____, O Estado e o cidadão, in Luís Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola, (orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, 1999.

SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York, Cambridge University Press, 1976.

_____. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática. 1994. (Vol. I: O debate contemporâneo).

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

ZAKARIA, Fareed. *The Future of Freedom*. New York, W. W. Norton & Company, 2003.

ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.