

CONCEPÇÕES CONTEMPORÂNEAS DA DEMOCRACIA

*Armando Albuquerque**

Resumo: A democracia como regime de governo remonta há 2.500 anos. Neste decurso, suas instituições sofreram profundas mudanças. Contemporaneamente, a democracia surge em contraposição a todas as formas de regimes não-democráticos, principalmente os totalitários. Mas a teoria democrática não é pacífica. Há pelo menos duas formas de conceber a democracia: uma delas está fundamentada na teoria da democracia de Schumpeter e a outra na definição de Mainwaring. Este é o tema deste artigo.

Palavras-chave: Democracia. Concepções democráticas. Instituições democráticas.

Abstract: Democracy, as a form of government, dates back to 2.500 years ago. During that time, its institutions underwent deep changes. Contemporarily, democracy stands out as a contradiction to all non-democratic regimes, especially the totalitarian ones. However, democratic theory is not unproblematic. There are at least two ways of conceiving democracy: one of them is cemented in the theory of democracy by Schumpeter and the other on the definition of Mainwaring. This is the theme of this article.

Keywords: Democracy. Democratic conceptions. Democratic institutions.

* Professor Adjunto do Departamento de Ciências Jurídicas do Centro Universitário de João Pessoa (Unipê). Pesquisador do Núcleo de Estudo de Instituições Coercitivas e Criminais (NICC/UFPE). Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), vinculado ao GT Cultura Política e Democracia. Membro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciência Política (ANPOF), vinculado ao GT Filosofia da História e Modernidade. Doutorando em Ciência Política (UFPE), vinculado à área de concentração Estado e Governo. Mestre em Filosofia (UFPB).

1 Introdução

A democracia é concebida como um produto da cultura grega do final do século VI a.C. No entanto, existem muitas nuances que distinguem as suas primeiras configurações daquelas que ressurgem nas democracias modernas e, principalmente, nas contemporâneas. Destarte, a democracia se apresenta de várias formas, em diferentes lugares e em momentos diversos.

É desnecessário aqui justificar a relevância da questão democrática, seja porque, teoricamente, a democracia, enquanto valor da cultura ocidental, encontra-se disseminada ao longo de toda história política do Ocidente, seja porque, factualmente, ao término do século XX, boa parte dos Estados existentes se configurava como democrática.

Huntington (1991) denominou esse movimento em direção à democracia de *The third wave of democratization*. Foram três ondas: a primeira de 1828 a 1926, a segunda de 1943 a 1962 e a terceira de 1974 a 1990. A cada uma das “ondas de democratização” seguiu-se um movimento em sentido oposto, denominado por ele de *reverse wave* à democracia. A primeira “onda contrária” à democracia ocorreu de 1922 a 1942 e a segunda de 1958 a 1975. Esta última onda se caracterizou, 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 XX a mudanças políticas extraordinárias. As tendências antidemocráticas surgidas no início do século foram suprimidas de tal forma que, no seu final, as alternativas à democracia praticamente desapareceram. No decurso do século passado, 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.

Não obstante, é preciso notar, como Dahl, para o fato de 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 democracia, que na sua totalidade contempla menos da metade 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: “semidemocracia, democracia formal, democracia eleitoral, democracia parcial, democracia frágil, democracia iliberal, democracia virtual e muitas outras” (OTTAWAY, 2003, p.7). Não caberia enumerá-las em toda a sua extensão nem tratá-las detalhadamente, pois esta não é uma pretensão aqui presente.

Portanto, é preciso que se enuncie, desde logo, que este artigo tem como objetivo apresentar duas teorias fundamentais da democracia na contemporaneidade. A primeira delas, que tem início com Joseph 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-intitular em minimalistas. Este artigo incorpora a defesa desta última concepção.

Finalmente, pelo objetivo aqui proposto, faz-se necessário estabelecer duas delimitações. Em primeiro lugar, este artigo tem como ponto de partida a definição de democracia de Schumpeter e como ponto de chegada a concepção de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán. E, em segundo lugar, nele foram selecionados alguns dos principais representantes destas concepções, tendo em vista o grande número de relevantes autores que tratam das mesmas, ficando, inevitável e lamentavelmente, alguns destes grandes nomes excluídos do mesmo.

2 Definição procedural submínima de democracia

Esta seção abordará a teoria competitiva da democracia a partir das concepções de Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Samuel

Huntington e Adam Przeworski. Estas se caracterizam por estabelecerem uma definição de democracia que a grande maioria dos autores chama de “mínima”. Como já anunciado na introdução deste artigo, Mainwaring et alii (2001) fazem uma vigorosa crítica (que será tratada mais adiante) 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 “submínima” para a concepção de Schumpeter e dos seus seguidores. Ao concluir a seção, apresentam-se duas concepções subminimalistas que, no entanto, expandiram, em certa medida, esta definição de democracia: a de Guillermo O’Donnell e a de Larry Diamond.

É importante, porém, antes de iniciar o tratamento da questão central desta seção, mencionar o fato de que importantes 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 Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels os seus mais eminentes representantes.

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 que dele se encontra destituído.

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 “classe política”, a lei da “circulação das elites” e o que Michels denomina de “a 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.

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 eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 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, livres e justas, tem-se uma democracia. Se não há, tem-se um regime não-democrático.

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 “[...] atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos” (SCHUMPETER, 1961, p. 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, p. 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 políticos. Vista desta forma, essa 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 a contestação. Nas palavras do próprio Dahl (1971, p. 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 freqüentes; 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, o processo de escolha deve ocorrer periodicamente, em condições de plena liberdade e de forma justa. Em terceiro, a liberdade de expressão como um dos direitos civis basilares, deve ser garantida. Em quarto, 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, todos os indivíduos adultos devem ter protegidos os seus direitos políticos.

Assim, a definição de democracia de Dahl (1971) como democracia poliárquica 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. 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: “1. Controle dos militares e da Polícia por funcionários eleitos; 2. Cultura política e convicções democráticas; 3. Nenhum controle estrangeiro hostil à democracia” (DAHL, 2001, p. 163). As condições favoráveis à poliarquia são duas: uma sociedade e uma economia de mercado modernas e 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 problemática. Nela há uma vigorosa cultura antidemocrática e anti-republicana que coloca em risco as instituições políticas da democracia e estimula instituições políticas autoritárias. É preciso, enfim, que o Estado 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.

Seguindo a tradição Shumpeter-Dahl, Huntington irá consolidar a perspectiva procedural submínima da democracia. Na sua obra seminal *The Third Wave* (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, p. 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” (HUNTINGTON, 1991, p. 9; grifo do autor).

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 periódicas, livres e justas, é um traço distintivo da democracia em relação a outros sistemas 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 sistema 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 isso, 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-democráticos (fascistas, comunistas, ditaduras militares, entre outros), 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, p. 12).

A sua defesa de uma concepção mínima da democracia contempla dois argumentos. O primeiro diz respeito ao fato de a 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 de a democracia ser capaz de realizar esta mudança pelo voto, ela retira disso as suas próprias consequências.

Portanto, Przeworski reforça a concepção procedural submínima quando afirma ser a democracia um regime que se caracteriza pelo fato de os governantes serem selecionados por meio de eleições competitivas, num cenário de cidadania inclusiva e gozo das liberdades políticas por parte dos cidadãos: “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”. (PRZEWORSKI, 1999, p. 337).

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

O primeiro deles é O’Donnell. A princípio, ele assevera que se as definições de democracia se limitassem, por um lado, à 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 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, assegura os direitos civis da população; e, em terceiro, 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, p. 352-353). Um Estado que contemple estas dimensões é denominado por ele de Estado Legal democrático ou de Estado de Direito democrático.

Para ele, é importante que as poliarquias tenham os seus processos eleitorais institucionalizados e isso requer, além da garantia das liberdades civis e políticas, 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 segundo é Larry Diamond (1999), 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, ao lado de um sistema de *accountability* vertical, representado principalmente pelo processo eleitoral. Aquele assegurará a observância da constituição, da legalidade e do próprio processo deliberativo. 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, p. 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 O’Donnell, consideram 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. Esta concepção está mais próxima de uma concepção procedural mínima de democracia, tópico central a ser tratado da 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-procedurais de democracia quanto as definições procedurais submínimas. Diversamente daquelas concepções, propõem uma definição procedural mínima da democracia e, em consonância com Sartori (1976, p. 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 – não são como propriedades definidoras. Isso equivale a dizer que tudo o que ultrapassa uma caracterização mínima é deixado à verificação – não é declarado verdadeiramente por definição.

Assim, tomam como ponto de partida uma definição mínima de democracia 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).

Em seguida os autores fundamentam as suas análises em regras claras de codificação e agregação para que possam classificar os regimes. Eles procedem, a partir daquelas propriedades, a uma desagregação do conceito de democracia a partir da qual 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.

4 A crítica de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán à Definição Submínima de Democracia

No que concerne às definições submínimas de Schumpeter (1961), Dahl (1971) e Przeworski et alii (2000), entre tantas outras, Mainwaring et alii (2001) está 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 de democracia.

Uma crítica à Przeworski et alii e a sua posição de que a classificação dos regimes políticos deve “confiar exclusivamente em julgamentos observáveis e não em julgamentos subjetivos” (ALVAREZ et alii, 1996). Aqui, os autores criticam a distinção pouco nítida de Przeworski et alii (2000) entre o “observável” e o “subjetivo”, e os acusa de não dar relevância à própria subjetividade contida “em seus próprios julgamentos sobre a liberdade e a isenção das eleições” (MAINWARING ET ALII, 2001, p. 652). Afirmam, 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 as autoridades eleitas efetivamente governam. 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 reafirmar que um dos traços que distingue fundamentalmente a democracia contemporânea da democracia dos séculos XVIII e XIX, é o fato de que nestas o sufrágio era restrito, e naquela, o sufrágio é 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 “[...] 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; [...]” 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 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 iliberais, 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 a ausência do controle civil sobre os militares; os eleitos, na verdade,

não passam de meros títeres das forças armadas. Honduras e Tailândia são tomadas por Mainwaring et alii como protótipos dessas democracias. Porém, não são poucos os países latino-americanos que durante o século XX elegeram os seus chefes do executivo e o seu parlamento em eleições competitivas e livres, mas, no entanto, mantiveram-se nesses governos sob tutela militar.

Portanto, uma definição de democracia que não contemple as quatro dimensões propostas por Mainwaring et alii (2000) e que se restrinja apenas ao caráter eleitoral da democracia, poderá encontrar-se em sérias dificuldades para classificar os regimes políticos, tendo em vista a insuficiência de elementos constitutivos da mesma.

5 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. Tal codificação contempla dois níveis de violação das quatro propriedades da democracia: violações parciais e violações graves.

A condição necessária para se considerar 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” (MAINWARING ET ALII, 2001, p. 658; grifo do autor.). Portanto, é necessário que as eleições decorram em um clima de igualdade entre governistas e opositoristas e 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.

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 sociais¹ 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, considera-se que tal cerceamento se configura em violação grave.

Quanto à observância das liberdades civis, afirmam Mainwaring et alii (2001, p. 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 interfiram 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.

Por fim, no que diz respeito à última dimensão da democracia, isto é, se as autoridades eleitas efetivamente exercem o governo, verifica-

¹ Mainwaring et alii (2001, p. 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”.

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, p. 660). Há uma violação grave quando as políticas públicas não relacionadas estritamente com as Forças Armadas são claramente dominadas por elas. 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 “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” (Id., *ibid.*, p. 662).

Assim, são considerados democráticos aqueles regimes nos quais os governos não cometem nenhuma violação a 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 (ALBUQUERQUE, 2009).

6 Considerações finais

Este artigo teve como escopo apresentar duas das mais importantes correntes da teoria democrática contemporânea: as teorias procedurais submínima e mínima de democracia.

A primeira é o ponto de partida do pensamento democrático do século XX. É uma contraposição à teoria das elites de Mosca, Pareto e Michels. É a 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. Já não era mais possível conviver com noções meramente normativas sobre ela. 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.

Finalmente, voltando-se contra esta tradição de uma definição subminimalista, 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.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Armando. Teoria democrática contemporânea: de Schumpeter a Mainwaring. In: NOVELINO, Marcelo; ALMEIDA FILHO, Agassiz (Orgs.). **Leituras complementares de direito constitucional: teoria do Estado**. Salvador: Juspodium, 2009.

DAHL, Robert A. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

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

_____. **Democracy and it's Critics**. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

Direito e Desenvolvimento - ano 1, nº. 1, jan/jun 2010.

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

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

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, violência e injustiça: o não-Estado de direito 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. In: **The Democracy Sourcebook**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2003.

_____. O Estado e o cidadão. In: PEREIRA Luís Carlos Bresser; WILHEIM Jorge; SOLA, Lourdes (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.

Direito e Desenvolvimento - ano 1, nº. 1, jan/jun 2010.

_____. **A teoria da democracia revisitada.** Vol. I. São Paulo: Ática. 1994.

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.

