

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA – XIV

Sheila Frey Soares

**Obstáculos à democratização em países em desenvolvimento, da
teoria da modernização à poliarquia: perspectivas comparadas e uma
análise do caso brasileiro**

Monografia apresentada ao Curso de
Especialização em Sociologia Política,
da Universidade Federal do Paraná,
sob orientação do professor doutor
Paulo Roberto Neves Costa, para
obtenção do título de especialista.

CURITIBA

2010

RESUMO

O objetivo deste trabalho é contribuir para os debates no que tange a Democracia e as dificuldades de países, como o Brasil, estarem totalmente inseridos nela. Como ponto de partida são citadas as opiniões de vários autores, considerados como referência para este tema. A partir disso, pretende-se levantar quais são os obstáculos que impedem a consolidação democrática, analisando e confrontando os argumentos de alguns autores, citando, assim, como exemplo alguns países da América Latina antes de focar na especificidade do caso brasileiro.

Palavras-chave: democratização, países em desenvolvimento, modernização, poliarquia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – POLÍTICA, PODER E DEMOCRACIA.....	2
CAPÍTULO 2 – PROCESSO MODERNIZADOR E REGIMES POLÍTICOS.....	5
CAPÍTULO 3 – CAMINHOS PARA A POLIARQUIA.....	10
CAPÍTULO 4 – EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL	15
4.1 Quais os aspectos que dificultam a consolidação da democracia nos países da América do Sul?	16
CAPÍTULO 5 – BRASIL: DEMOCRACIA CONSOLIDADA?.....	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	27

INTRODUÇÃO

O tema escolhido para realização deste trabalho filia-se aos estudos de Regimes Democráticos Contemporâneos. O assunto proposto refere-se aos obstáculos à democratização em países em desenvolvimento, mais especificamente localizados na América do Sul. Por que nesses países as democracias são mais difíceis de consolidar-se? Quais os aspectos que dificultam essa consolidação? Partindo destas questões, busca-se explicar e confrontar as teorias que se referem às condições que facilitam e as que limitam a democracia. Escolheu-se, para isso, as relações de discordância entre as clássicas acepções relativas à teoria da modernização e o pluralismo de Robert Dahl. Consideradas por alguns autores, as principais referentes à história dos debates sobre o tema. A monografia estará dividida em 5 capítulos mais as considerações finais, onde apresentarei comentários pessoais sobre os autores aqui analisados.

O capítulo 1 abordará os conceitos genéricos sobre Democracia. O que é e como se diferencia este regime político de outros. Através das acepções extraídas de diversos autores como **Weber, Lipset, Dahl**, tentar chegar a uma síntese aplicável ao conteúdo deste trabalho. O capítulo 2 tratará da Teoria da Modernização abrangendo autores como **Lipset e Huntington** e suas acepções sobre o processo modernizador e a relação que estabelecem com autoritarismo e democracia. O capítulo 3 falará das características que fazem de um país mais democrático que outro, segundo **Robert Dahl**. Neste capítulo constará também comentários baseados no artigo de **Wanderley Guilherme dos Santos** sobre Dahl.

Os autores que analisam mais especificamente as democracias em países em desenvolvimento tais como **Linz e Stepan** e **O'Donnell** serão apresentados no capítulo 4. Para o capítulo 5, ficará o caso brasileiro e os autores que tratam dele especificamente. Serão apresentados os pontos de vista de **Linz e Stepan**, além de textos de **José Maurício Domingues** e **Luzia Helena Herrmann de Oliveira**. Por fim, farei as considerações finais.

Capítulo 1

POLÍTICA, PODER E DEMOCRACIA

Weber diz que política é “a tentativa de participar no poder ou de influenciar a distribuição do poder, seja entre vários Estados, seja dentro de um Estado entre os grupos de pessoas que este abrange... Quem pratica política, reclama poder.” (WEBER, 1999: 526)

Sendo as decisões políticas e os rumos desta, algo de suma importância para mostrar o desenvolvimento de um país, tratarei neste trabalho de um Regime Político que, atualmente, acredito ser o mais adequado para os rumos culturais, econômicos e políticos de uma nação: a Democracia. Para Weber, a moderna organização estatal concentra-se na burocratização, o objetivo da burocracia seria de estabelecer as normas para o acesso ao poder, enquanto que os políticos se preocupariam em atingi-lo. Assim como numa empresa, a administração pública precisa ser “racionalmente calculada”, ou seja, é preciso regras fixas que sirvam de argumentos para explicar o motivo das decisões tomadas. Como o parlamento tem um papel fundamental neste tipo de administração, a Democracia seria um conjunto de regras para que os burocratas possam ocupar seus espaços, e o processo partidário através das eleições seria o caminho para chegar ao poder dentro deste conjunto.

Lipset define Democracia da seguinte forma, “numa sociedade complexa é um sistema político que fornece oportunidades constitucionais regulares para a mudança dos funcionários governantes, e um mecanismo social que permite a uma parte – a maior possível da população - influir nas principais decisões mediante a sua escolha entre os contendores para cargos públicos. Esta definição implica algumas condições específicas: 1) uma “formula política” ou corpo de crenças especificando quais são as instituições legítimas: partidos políticos, imprensa livre, etc. 2) um conjunto de líderes políticos no exercício dos cargos. 3) um ou mais conjuntos de líderes reconhecidos tentando alcançar esses mesmos cargos” (LIPSET, 1967:45).

Robert Dahl diz que um sistema político está mais próximo da Democracia quando as instituições do Estado são “responsivas aos seus cidadãos”, estes devem ter suas preferências respeitadas e oportunidades plenas, grosso modo, deve haver plena reciprocidade entre governantes e governados, o poder legislativo seria a representação do poder popular. O parlamento deveria aprovar as leis e também “vigiar” o governo. Como “nenhum grande sistema

do mundo real é plenamente democratizado” (DAHL, 1997:31), o autor chama de Poliarquia os regimes que possuem um grau maior de contestação pública e inclusividade. Tendo em vista estes aspectos, o autor indica oito características para se chegar o mais próximo possível de um regime político dito democrático: 1) Liberdade de formar e aderir a organizações, 2) Liberdade de expressão, 3) Direito de voto, 4) Elegibilidade para cargos públicos, 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos, 6) Fontes alternativas de informação, 7) Eleições livres e idôneas e 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Como o objetivo deste trabalho é tratar dos obstáculos e tentar discutir as razões pelas quais o processo de democratização é mais lento em alguns países, a definição de Democracia é de grande relevância para situar em que degrau esses países se encontram.

Será que determinado país dito democrático oferece aos cidadãos as condições preliminares para que exerçam os direitos democráticos? Os cidadãos agem de forma a fortalecer a democratização dos países neste processo? As liberdades individuais são protegidas? As instituições públicas são responsivas aos seus cidadãos?

Se observarmos a quantidade de países atualmente que são chamados de democráticos, é possível afirmar que eles variam bastante no que diz respeito às oito características citadas por Dahl. Além do fato de alguns se quer possuírem todos os atributos necessários para serem titulados como tais, por exemplo, em determinado país a população tem direito ao voto, mas grande parte dela é tão pobre que troca-o por qualquer coisa sem exercer de fato sua cidadania.

A definição de Democracia adotada neste trabalho reúne as opiniões dos autores citados acima. Nessas definições é possível identificar um caminho que vai do geral - a necessidade de uma “arena” onde a luta pelo poder ganhe regras - ao particular - as especificidades dessas regras - e à percepção do conflito entre o ideal de arena e aquela passível de ser construída no mundo real. Para efeito didático, no entanto, acreditei ser útil elaborar, no enunciado abaixo, um conceito geral que, mais do que sintetizar, reúna o que há no cerne das definições supracitadas:

A Democracia é, portanto, um regime político que visa disseminar o poder e a influência sobre ele nas mais variadas parcelas da população possível, permitindo assim, através da possibilidade

de alternância tanto nos cargos políticos quanto na administração pública, a legítima representação das idéias, interesses e crenças dessas parcelas.

Capítulo 2

PROCESSO MODERNIZADOR E REGIMES POLÍTICOS

Neste capítulo pretendo comparar e analisar as opiniões de dois autores cujas obras falam da relação entre modernização e sistemas políticos. Entende-se aqui por modernização, o processo pelo qual os países passam à medida que as atividades industriais aumentam para além da agricultura, a urbanização cresce, as atividades profissionais expandem-se cada vez mais e uma maior parte da população tem acesso à educação, à informação e à participação política. As sociedades que participam deste processo tornam-se mais complexas e exigem uma forma de organização política que possa abranger os novos tipos de relações que ali surgem.

Segundo Seymour Martin Lipset no livro *O homem político*, “Talvez a generalização mais comum, associando sistemas políticos a outros aspectos da sociedade seja de que a democracia está relacionada à situação de desenvolvimento econômico.” (LIPSET, 1967:49). Para testar esta hipótese ele comparou alguns países de acordo com alguns índices de desenvolvimento, tais como: riqueza, industrialização, urbanização e educação.

Para medir a riqueza, ele utilizou o índice de renda per capita, quantidade de habitantes por médico e a quantidade de pessoas por veículo motorizado, quanto menor for a renda per capita, maior será a probabilidade de surgirem movimentos extremistas, como ditaduras. No entanto, a pobreza não deve ser vista como principal causa do radicalismo, pois vários exemplos demonstram o caráter estável da pobreza. Em muitos países onde a pobreza é constante, não há perspectiva de mudança no seio das classes baixas, a “mudança” nestas sociedades é, ao contrário, vista com desconfiança, gerando o que ele chama de “conservatismo”. Em ambientes onde há grande evidência de disparidades das classes sociais é que pode ocorrer o processo de radicalização da mudança.

Para mensurar a industrialização, ele observou a quantidade de homens empregados na agricultura e profissões relacionadas. A industrialização exageradamente rápida mostrou-se (segundo alguns exemplos citados pelo autor) nociva à democracia. Quando o desenvolvimento industrial se dá de forma gradual, a estabilidade do sistema político permanece.

Sobre a educação, Lipset estende-se um pouco mais, acredita que a educação é fundamental para a democratização “Quanto mais elevada for a educação de uma pessoa, maiores serão as probabilidades dela crer em valores democráticos. Todos os estudos indicam que a educação é mais significativa que a renda ou ocupação profissional.” (LIPSET, 1967:56) Entretanto, exemplos como os da Alemanha e da França mostram que não basta a população ter um alto índice de educação para que haja um regime democrático, pois os dois países desenvolveram regimes ditatoriais após a 1ª guerra, às vezes, em determinados países, a educação assume muito mais um caráter de “treino disciplinar do que desenvolvimento pessoal”. (op.cit. John Dewey, pgs.108-110).

Em cada caso os índices mais elevados encontram-se nos países mais democráticos. Entretanto, todos os aspectos de desenvolvimento econômico devem estar estreitamente inter-relacionados para formarem um fator predominante na correlação política da democracia. A “modernização”, portanto, não está num destes aspectos separados, mas no conjunto deles.

Samuel P. Huntington afirma no livro cujo título é *A ordem política nas sociedades em mudança* que “A modernidade gera a estabilidade, mas a modernização gera a instabilidade.” (HUNTINGTON, 1975:54) Para o autor, as mudanças pelas quais os países passam durante o processo de modernização trazem instabilidade, pois há mudanças de valores morais e crescimento econômico, a sociedade torna-se mais complexa com o aparecimento de novos grupos sociais. Uma das conseqüências mais comuns em alguns estágios de evolução de uma sociedade é a corrupção, o rápido crescimento econômico causa maior instabilidade política e, conseqüentemente, mais revoltas e aumento da violência. (HUNTINGTON, 1975:64)

Por que a modernização gera corrupção? O autor diz que em todas as sociedades há corrupção, mas em algumas ela é mais comum. O processo rápido de modernização social e econômica envolve mudanças nos valores básicos da população, além disso, há uma diferenciação entre o papel público e o interesse particular. A modernização multiplica as atividades sujeitas ao controle do governo, assim, as leis deixam um determinado grupo em desvantagem que ficará mais suscetível à corrupção. Ela torna-se então uma ponte que une aqueles que têm riqueza com o poder político.

Segundo Lipset, na medida em que a modernização aumenta, o país torna-se mais estável devido ao maior desenvolvimento econômico, porém para se manter a estabilidade de qualquer democracia é preciso também um sistema político “eficaz e legítimo”. Para este autor, enquanto o país torna-se mais moderno, seus dirigentes devem fazer com que o novo sistema político seja forte e reconhecido pela população; deve ser eficaz na medida em que “satisfaz as funções básicas do governo, tal como a maioria da população e grupos poderosos” e “torna-se legítimo quando os valores do governo são semelhantes à maioria da população e os grupos poderosos”. Quando há mudança na estrutura social da sociedade há também uma crise de legitimidade, pois mudando a estrutura social existe também uma alteração de valores. Depois de uma nova estrutura estabelecida, a eficácia deve ser primordial para que o sistema seja reconhecido como legítimo. (LIPSET, 1967: 78,79) Todavia, um sistema eficaz, mas ilegítimo apresenta mais instabilidade do que o oposto, o autor cita como exemplo colônias africanas do início do século XX que eram bem administradas, mas instáveis.

O Estado democrático legítimo deve servir como moderador de conflitos. “Os fatores envolvidos na modernização e no desenvolvimento econômico estão associados aos que estabelecem a legitimidade e a tolerância.” (LIPSET, 1967:92) Assim também afirma Huntington, “As grandes revoluções vitoriosas não ocorrem em sistemas políticos democráticos” (HUNTINGTON, 1975:285), pois esses sistemas têm mais capacidade de incluir novos grupos sociais.

Quando analisa os sistemas políticos, Huntington apresenta-os sob dois aspectos: institucionalização política e participação política. “A estabilidade de determinada comunidade política depende da relação entre o nível de participação política e o nível de institucionalização política.” (HUNTINGTON, 1975:92). Tanto a institucionalização quanto a participação devem estar equilibradas, em sistemas onde os níveis de participação política da população são maiores que os níveis de institucionalização, “as forças sociais” tem maior poder de participação, esses sistemas com maior participação e menor institucionalização são chamados pelo autor de “pretorianos”. Quando são o inverso disso são chamados de “cívicos”.

Os exemplos de pretorianismo citados pelo autor localizam-se sobretudo na África e na América Latina, este tipo de sistema está subdividido em: pretorianismo oligárquico, radical e de massa. O pretorianismo oligárquico na América Latina foi marcado pela imposição de

instituições de massa por parte dos colonizadores (grandes latifundiários e clero) que eram impróprias para a sociedade. A mudança desse sistema para o pretorianismo radical dá-se, muitas vezes, pela ação dos militares. “O poder é tomado por um golpe e rompe com a forma anterior de governo”.(HUNTINGTON,1975:214) No início, os militares desempenham papéis modernizadores progressistas (reformas sociais e econômicas, integração nacional e, até certo ponto, extensão da participação política), os militares impedem a ação das forças sociais e acalmam a situação política. “A partir da década de 50, os militares começaram a desempenhar um papel mais conservador, isto foi devido à mobilização das classes baixas na política.” As suas ações ocorriam sempre para evitar a chegada dessas classes ao poder, “o soldado é o guardião da ordem existente” (HUNTINGTON, 1975:232, 233). Para o autor, só será possível sair desta fase de pretorianismo se a institucionalização política for estabelecida, caso contrário, a sociedade se tornará um sistema pretoriano de massa, onde “a política é desmoralizada” e há luta de todos contra todos.

Referindo-se a participação política, Lipset sugere que “Quanto maiores forem as transformações na estrutura de uma sociedade ou organização que um grupo social procure introduzir, tanto maiores serão as probabilidades de que a liderança deseje ou mesmo requeira um elevado nível de participação de seus membros ou cidadãos.” E também “uma sociedade onde a participação da maioria dos cidadãos é pequena é uma sociedade potencialmente mais *explosiva*”. (LIPSET, 1967:188) Enquanto que para Huntington, “a atividade política contribui para a estabilidade numa comunidade política moderna e institucionalizada, mas gera instabilidade numa sociedade pretoriana.” (HUNTINGTON, 1975:224)

Segundo Lipset “Na democracia exige-se diferentes níveis de participação, e ela é fundamental tanto para se avaliar se há de fato o consenso na escolha dos eleitos quanto para evitar a falta de representação dos setores importantes e a negligência dos políticos.” (LIPSET, 1967:188)

A expansão da participação política é representada através do sistema partidário. Lipset afirma que o bipartidarismo é melhor que o multipartidarismo, pois polariza dois grupos opostos que “não servem aos interesses de um só grupo importante”. As correntes que pensam de forma semelhante unem-se num único partido e conseguem chegar a um consenso, mesmo tendo idéias diferentes.

Já para Huntington, o desenvolvimento político depende “da força e da adaptabilidade do sistema partidário. A condição essencial da estabilidade política é um sistema partidário capaz de assimilar as novas forças sociais produzidas através da modernização.” Para ele, os sistemas unipartidários são mais estáveis nos países em modernização que os sistemas partidários pluralistas. No entanto, a fraqueza do unipartidarismo vem da ausência de competição, o que acontece amplamente num sistema multipartidário, mas para que estes sistemas gerem estabilidade, eles precisam ser fortes, e, segundo ele, isso só acontece nas sociedades altamente modernizadas. (HUNTINGTON, 1975:427,429)

“Para ser bem sucedido na modernização, um sistema político deve primeiro inovar a política, promover reformas sociais e econômicas pela ação do Estado.” (HUNTINGTON, 1975:152) Ao contrário do que diz Lipset, Huntington afirma que antes das mudanças que a modernização traz, é preciso que o Estado já esteja preparado para uma distribuição mais igualitária dos recursos materiais e que suas instituições devem estar prontas para assimilar novos grupos sociais que surgem com essas mudanças.

Sendo assim uma sociedade com maior grau de modernização conseguiria expressar mais fortemente seus anseios através de instituições bem estabelecidas, uma vez que os indivíduos estariam amplamente representados nelas. Estas instituições devem então manter e restabelecer a ordem, quando esta é destruída pelos conflitos que surgem com a modernização.

Para sintetizar as opiniões dos dois autores sobre o processo modernizador e regimes políticos, chega-se a seguinte conclusão: Para Lipset, o desenvolvimento econômico associa-se diretamente a democratização, contudo, para que esta afirmação seja válida é preciso a existência concomitante de todos os aspectos de desenvolvimento citados por ele (riqueza, industrialização, urbanização e educação), além de que para que a democracia se mantenha estável, o Estado deve atender a maioria da população. Huntington, ao contrário, afirma que o processo modernizador gera instabilidade e defende que deve haver uma institucionalização mais completa do Estado antes da expansão da participação política. Antes de escolher um dos pontos de vista destes autores, é necessário analisar a trajetória histórica do país que passa por estes processos.

Capítulo 3

CAMINHOS PARA A POLIARQUIA

Como já foi dito na introdução, este capítulo tratará das características que fazem de um país mais democrático que outro segundo a obra *Poliarquia* de Robert A. Dahl. Haverá também possíveis comentários e comparações com outros autores pertinentes com o tema deste trabalho.

No primeiro capítulo do livro, o autor apresenta os requisitos necessários para a democracia (estas 8 características estão indicadas no capítulo 1) submetendo o processo de democratização em 2 eixos. (DAHL, 1997:29)

Contestação Pública x Participação

Por que transformar um regime mais hegemônico numa poliarquia? A primeira razão citada por Dahl é “oportunidades de exercer oposição ao governo” (DAHL, 1997:29), ou seja, poder se organizar livremente sem que haja repressões por parte de quem está no governo, ter acesso a diferentes opiniões, votar, enfim, ter o direito de escolha, e opções para fazê-la. A segunda é “a participação ampliada” que na medida em que uma maior parte da população participasse do sufrágio permitiria que representantes das “camadas recém-incorporadas” chegassem ao poder. Terceira, se o sistema é mais inclusivo, os políticos buscam maior apoio dos novos grupos que entram na política e adaptam seus projetos e discursos aos interesses de grupos até então não representados. Quarta razão: “oportunidade de expressar, organizar e representar preferências políticas. Quinta razão: com o aumento da contestação pública, e uma maior parcela da população incluída, mais dificuldade terá o governo de adotar políticas que exijam medidas coercitivas. (DAHL, 1997:41-47)

Há três caminhos que possibilitam a chegada a um sistema de poliarquia:

- 1) A liberalização antecede a inclusividade.
- 2) A inclusividade precede a liberalização.

3) Atalho: transformação abrupta com concessão de sufrágio universal e direitos de contestação pública. (DAHL, 1997:52)

Segundo o autor, o caminho mais seguro dos três seria o primeiro, pois a política competitiva é desenvolvida primeiramente no seio da elite e depois, absorveria outras partes da sociedade com mais facilidade. Este ponto de vista lembra os comentários de Huntington sobre a abertura dos sistemas políticos para a participação, vistos no capítulo anterior. No entanto, Dahl não acredita que esta seja a maneira adotada pelos países no futuro porque “o sufrágio parece se expandir mais facilmente” (DAHL, 1997:56) E assim, é possível se disfarçar uma hegemonia “com os símbolos e parte da legitimidade da democracia”.

O autor acredita também que as poliarquias estáveis do futuro resultarão da evolução do regime hegemônico. (DAHL, 1997:60) Esta mudança ocorrerá a partir de práticas que busquem a igualdade. Mas essa evolução será certamente gradual e lenta, sendo mais reduzido somente se houver uma busca por um “sistema de segurança mútua”. (DAHL, 1997:62) Os “recursos decisivos” que são o acesso à violência e as sanções socioeconômicas devem estar dispersos na sociedade ou, não devem estar inteiramente, nem nas mãos do governo, nem nas mãos da oposição, ele chama esta situação de “ordem social pluralista” e conclui que é o mais favorável para que haja política competitiva. O poder do governo deve ser reduzido para que ele tolere oposição.

O desenvolvimento econômico favorece a transformação e a manutenção de uma poliarquia? Nem sempre, o autor cita como exemplos: Estados Unidos, Noruega, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Suécia que, no século XIX já apresentavam o início de uma política competitiva, mesmo estas sociedades estando numa fase pré-industrial. Sendo assim, para o autor, se uma sociedade pré-industrial do século XX é imprópria para propiciar um sistema político competitivo é porquê: “a alfabetização, a educação e a comunicação são precários, a ordem social é centralmente dominadora e há desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes.” (DAHL, 1997:84,85) Apesar dos países citados anteriormente estarem em estágios pré-industriais, a população tinha acesso a instrução e a fontes de informação.

Para uma ordem social pluralista é interessante a autonomia, pois assim, quando os conflitos aparecem, é possível negociar de outras formas para além da coerção. Quanto maior a quantidade

de pessoas de determinada sociedade que possuem conhecimento, status e reconhecimento, mais estes indivíduos exigem sua participação nas decisões, tornando a sociedade mais pluralista. (DAHL, 1997:89)

O êxito econômico não ameaça as poliarquias, mas o fracasso econômico sim. Em sociedades onde já existe a contestação, mas as desigualdades são grandes, há possibilidade do regime tornar-se uma hegemonia. Então, “as poliarquias são vulneráveis às desigualdades extremas”, isto acontece porque a “distribuição de valores-chaves” é equivalente aos recursos políticos que, se estiverem distribuídos de forma desigual, podem comprometer a legitimidade do regime. No entanto, um regime competitivo pode sobreviver a uma certa dose de desigualdade, quando esta não provoca desejos de maior igualdade por parte do grupo excluído. (DAHL, 1997: 109, 110)

Outra questão importante tratada por Dahl é o pluralismo subcultural, neste capítulo o autor cita 3 condições essenciais para que uma poliarquia sobreviva entre várias culturas: (DAHL, 1997: 122, 123)

- 1) Nenhuma subcultura étnica, religiosa ou regional deve ser privada de participar do governo;
- 2) Conjunto de entendimentos e engajamentos, nem sempre codificado na instituição;
- 3) Crença por parte da população que uma poliarquia é efetiva no atendimento às reivindicações.

Com relação ao sistema partidário, o autor afirma que “extrema fragmentação enfraquece a democracia, pois pode tornar o executivo fraco” (DAHL, 1997: 125) No entanto, ele afirma também que é quase impossível conceber sistemas bipartidários onde as “clivagens subculturais” são grandes, que é o caso da maioria dos países, apesar disso, o autor defende que o número de partidos deve ser regulado, desde que exista pelo menos dois, se cada um deles tiver plena liberdade de expressar opiniões, propor candidatos, obter votos e ganhar eleições. (DAHL, 1997: 208)

Wanderley Guilherme dos Santos no artigo *Poliarquia em 3D*, faz uma crítica ao livro de Dahl e acrescenta um terceiro eixo para complementar a estabilidade de uma poliarquia: a elegibilidade ou controle. Este eixo que o autor acrescenta diz respeito à possibilidade dos eleitores poderem

participar de eleições como candidato que, segundo ele, é um direito limitado na maioria das poliarquias existentes. Então, a estrutura ficaria:

Institucionalização X controle X participação

Ele justifica “Possivelmente, a maioria das atuais poliarquias havidas por estáveis progrediu mais rapidamente ao longo do eixo “controle” (definição de quem pode ser eleito e para qual lugar) do que em direção à participação universal.” Santos afirma ainda que, provavelmente, seja o eixo citado por ele a principal razão que explica a estabilidade de uma poliarquia e não a relação contestação pública sobre a participação, “a variação entre os países nos requisitos para participar eleitoralmente como eleitor ou como candidato difere consideravelmente, um país pode progredir bastante ao longo dos eixos participação e institucionalização e manter-se atrasado no que respeita ao controle” (SANTOS, 1998: 12)

O autor apresenta uma tabela onde consta uma relação de países, ano de concessão do sufrágio e quantidade de eleitores e conclui que a maioria dos países adotou o voto universal tardiamente porque o eixo do “controle” já tinha evoluído, pois é impossível regredir de uma decisão como esta, sem violência. Santos levanta a hipótese de que “a resistência ao voto universal foi tanto maior quanto mais tenha o país avançado na derrubada de barreiras à elegibilidade, e vice-versa, pois, em ambos os casos, aumentava a taxa de competição efetiva e a imprevisibilidade eleitoral.” (SANTOS, 1998: 14)

As poliarquias impõem inúmeras barreiras constitucionais para a elegibilidade, como exemplo o Brasil que, segundo o autor, tem como requisito de elegibilidade, além de domicílio eleitoral, a filiação partidária e sendo os analfabetos inelegíveis. Essas leis tirariam da maioria da população a possibilidade de se candidatar, pois aproximadamente 80% da população não é filiada a nenhum partido político. Assim, Santos afirma que “quanto maior a população e, em consequência poliárquica, maior o eleitorado, menor a elegibilidade potencial dos cidadãos, *independentemente do grau de institucionalização do conflito político*, isto é, da efetiva vigência do princípio operacional de garantias mútuas.” (SANTOS, 1998: 16)

Nas oligarquias o controle da elegibilidade e do eleitorado é total, enquanto que nas poliarquias, o eleitorado tem autonomia (participação) total, logo os conflitos que surgem no mundo atual acontecem em torno da “elegibilidade” muito mais que na “participação”. Assim, o

autor considera como “estáveis”, as poliarquias que estão mais evoluídas nos três eixos organizados por ele e, baseados na teoria de Dahl. Santos, no entanto, acrescenta o fator “elegibilidade” que, segundo ele, não é trabalhado por Dahl em sua obra. Os dois autores são relevantes para este trabalho no sentido que se complementam e levam em consideração os acontecimentos históricos na apresentação de suas teorias.

O fator da elegibilidade tratado por Santos é relevante, mas há um certo exagero em dizer que as poliarquias não contemplam-no. A obra “Poliarquia” abrange esta questão quando fala que à medida que a participação fosse ampliada aumentaria as chances dos representantes de partes da população até então não representadas no governo chegassem ao poder. No entanto, é necessário que haja uma regulação para que uma pessoa possa candidatar-se. É comum observarmos que quem deseja ser candidato ou participar mais ativamente da política engaja-se nela através de partidos, sindicatos, campanhas eleitorais, etc. Assim, os requisitos exigidos no Brasil para que um cidadão possa tornar-se candidato não são tão restritivos, servem tão somente como elemento organizador.

Capítulo 4

EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL

Este capítulo abordará a transição democrática e o funcionamento da democracia em alguns países da América do Sul, não será discutido o caso brasileiro que constará no capítulo 5. Segundo Juan J. Linz e Alfred Stepan uma transição democrática está completa “quando um grau suficiente de acordo foi alcançado quanto aos procedimentos políticos visando obter um governo eleito, este governo, por sua vez, tem autoridade de gerar novas políticas, além disso, os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário não dividem o poder com outros organismos.” A democratização requer competição aberta pelo direito de conquistar o controle do governo, eleições livres para determinar quem irá governar. (LINZ e STEPAN, 1999: 21,22)

A elite política deve concordar quanto ao regime escolhido ser democrático para que haja estabilidade, evitando assim, o aparecimento de “forças” que tentem derrubá-lo e criar um não democrático. A opinião pública também deve crer que as instituições democráticas são a melhor alternativa de governo para a vida coletiva e, com isso, resolver os conflitos existentes dentro das leis. Acrescente-se a essas características, “uma sociedade civil ativa e independente”, constitucionalismo e o estado de direito. (LINZ e STEPAN, 1999: 28,29)

O Estado é imprescindível para a democracia, pois “sem um Estado não pode haver cidadania; sem cidadania, não pode haver democracia”, estes três fatores estão ligados porque a população de um Estado deve reconhecer que o regime democrático é melhor para todos e, também, adaptar a forma de agir de cada um dentro dos preceitos da democracia. (LINZ e STEPAN, 1999: 47)

Os caminhos para consolidar a democracia em países com regimes não democráticos são diferentes porque é preciso levar em consideração sua história, o tipo de regime que transitará para o democrático e a aceitação da democracia por parte da elite e da população. Assim, volto à pergunta inicialmente feita neste trabalho. Quais os aspectos que dificultam a consolidação da democracia nos países em desenvolvimento?

No caso específico dos países que serão citados neste trabalho, é possível afirmar que “todas as transições do Cone Sul foram precedidas de um regime militar hierarquicamente controlado”, a transição para o regime democrático iniciou com os militares no poder. Alguns fatores devem

ser analisados quando fala-se da transição como: “economia política de legitimidade, sociedade política e Estado de direito são importantes mostrando como essas características se desenvolvem em cada país.” (LINZ e STEPAN, 1999: 185, 186)

4.1 Quais os aspectos que dificultam a consolidação da democracia nos países da América do Sul?

Como primeiro exemplo os autores citam o caso do Uruguai, país com tradição democrática que tinha dois partidos tradicionais com os quais grande parte dos eleitores se identificava, além de estar bem definida a noção de esquerda/direita. Em 1976 os militares assumiram o governo e em 1980 uma nova constituição elaborada por eles seria submetida a um plebiscito, se aprovada, as eleições seriam realizadas em 1981. Acabou que a oposição democrática ganhou o plebiscito, aumentando as chances para uma mudança de regime. Para que as eleições acontecessem, os militares fizeram duas imposições: eles escolheriam um candidato de cada partido, assim como não haveria “juízo de oficiais militares por crimes contra os direitos humanos”. (LINZ e STEPAN, 1999: 190)

Em 1992, a democracia estava consolidada no Uruguai, pois mesmo que os militares quisessem intervir, eles não tinham aliados, as pesquisas mostraram que todos rejeitavam o envolvimento militar na política. Além disso, numa pesquisa realizada em 1995, a maioria da população confiava mais nos partidos políticos que nos militares. (LINZ e STEPAN, 1999: 194)

Apesar dos autores considerarem que a democracia neste país já está consolidada, citam alguns fatores que podem colocá-la em crise, como por exemplo: a incapacidade do sistema político conseguir tratar os “problemas críticos” pode ocasionar discussões surgidas de outras partes da sociedade visando soluções contrárias ao sistema democrático. Além disso, dificuldades econômicas podem provocar crises de eficácia-legitimidade. A estagnação econômica no Uruguai aumentou as diferenças entre civis e militares, o que pode ocasionar uma crise, uma vez que o governo fez cortes orçamentários para a instituição militar. (LINZ e STEPAN, 1999: 197, 200, 201)

Já no caso argentino o governo militar tinha muito mais um viés autoritário, uma vez que este governo queria exterminar seus inimigos, além disso, não criava partidos, nem eleições. Mas quando perderam uma guerra externa (disputa das Malvinas com a Inglaterra) e mesmo assim se

mantiveram mais dezoito meses no poder, ainda assim quando saíram estavam enfraquecidos porque dentro da instituição os militares estavam divididos, temia-se até uma guerra interna. Os pactos propostos pelos militares para os partidos políticos não foram aceitos, ao contrário dos outros países sul-americanos, a maioria dos militares envolvidos em crimes contra os direitos humanos foram julgados e presos, no entanto, esse julgamento quase levou a democracia ao colapso uma vez que “os militares como organização viram essa iniciativa como ataque mortal a sua instituição”. (LINZ e STEPAN, 1999: 229, 230) Para uma melhor explicação vejamos o trecho a seguir:

“...o jogo da política eleitoral argentina entre 1955 e 1983, tal como descrito por O’Donnell, teve as seguintes características. A democracia nunca foi o único jogo disponível na sociedade. Ela foi sempre marcada por comportamentos semileais, e muitas vezes francamente desleais, por parte da maioria dos grupos. Havia poucos incentivos intertemporais para que os principais atores aceitassem continuar um determinado jogo democrático. A recriminação ao sistema de política eleitoral era endêmica.” (LINZ e STEPAN, 1999: 235)

Os governos civis que assumiram o poder na Argentina após o período militar não podem ser ditos 100% democráticos, o primeiro de Alfonsín teve problemas com os militares e graves problemas econômicos, durante seu governo enfrentou treze greves. No outro governo, Menem começou bem, apaziguando o problema com os militares e conseguindo estabilizar a economia atingiu assim uma crescente aceitação pública, no entanto suas práticas com relação ao Estado de direito enfraqueceram o jogo democrático. A democracia enfraquecida aí consiste no fato de que os cidadãos aprovam as ações de um governante que age à margem da constituição, causando assim uma “democracia delegativa” que tem como característica a figura do candidato eleito estar acima do partido, as instituições são vistas como estorvo e a prestação de contas desnecessária, assim o presidente se isola de grande parte das instituições de poder tornando-se o único responsável pelas “suas” políticas. (LINZ e STEPAN, 1999: 241)

No Chile, os militares governaram durante quinze anos e, em 1988, continuavam fortalecidos tendo apoio da sociedade civil, Pinochet governaria ainda por ao menos 8 anos caso, nas eleições, tivesse obtido 50,1% dos votos, no entanto isso não ocorreu e um governo civil assumiu o poder, mas deveria governar sob a antiga constituição do período autoritário. Esta constituição atrapalhou a transição democrática porque exigia que o governo eleito democraticamente dividisse o poder com instituições não democráticas. Como Pinochet tinha ainda grande poder para nomear quem quisesse para cargos de instituições importantes do governo, além de manter,

através de leis, inúmeros benefícios para as forças armadas, a transição democrática chilena será difícil de ser consolidada. (LINZ e STEPAN, 1999: 244, 247, 248) Apesar do povo acreditar que o governo democrático é melhor para o país, as dificuldades que o governo tem de alterar as características da constituição deixada pelos militares pode “convertê-la em rotina e legitimá-la” diminuindo assim a qualidade da democracia chilena. (LINZ e STEPAN, 1999: 256)

Sendo assim, entre os três países apresentados acima, apenas o Uruguai conseguiu consolidar a transição democrática e, mesmo assim, deve estar atento a resolução de problemas, principalmente de ordem econômica que podem afetar a legitimidade do regime. Dentre os três, a Argentina parece apresentar a situação mais complicada, pois está posicionando-se à margem do jogo democrático porque as ações do governo civil não respeitam a constituição. O problema maior do Chile é conseguir desatar os nós que a constituição deixada pelos militares apresenta.

Guillermo O'Donnell no artigo “Poliarquias e a (in)fetividade da lei na América Latina” publicado em 1998 trata da relação entre democracia e situações de extrema pobreza, até que ponto a situação econômica impede o desenvolvimento da democracia. Segundo ele, nos países da América Latina (salvo Costa Rica e Uruguai) que são considerados “Poliarquias”, as diferenças em relação às várias categorias sociais interferem na qualidade da poliarquia existente nesses países, a seguir as “deficiências” descritas pelo autor: há falhas na legislação existente que recrimina pessoas na aplicação da lei que, muitas vezes, é usada como forma de repressão aos mais fracos e para livrar os mais poderosos de penalidades, nas relações das burocracias com os “cidadãos comuns” e no acesso ao judiciário e a processos justos. (O'DONNELL, 1998: 44,45) Estes problemas são reflexo de uma incompletude do Estado.

O autor afirma que “Na maioria dos casos, na América Latina e em outros lugares, essa incompletude cresceu durante os períodos de democratização” em meio às crises econômicas e aos desejos políticos de fazer coalizões vitoriosas. (O'DONNELL, 1998: 46) Além disso, em várias partes do território nacional a lei do Estado não funciona. Nesses países “muitos indivíduos são cidadãos no que concernem direitos políticos, mas não nos direitos civis.” (O'DONNELL, 1998: 52) No entanto, é de grande relevância lembrar que o regime democrático exige que os cidadãos exerçam além dos direitos políticos, relações democráticas (onde sejam assumidos direitos e deveres) entre si sob uma lei criada por um Estado democrático.

“O sistema legal estrutura, estabiliza e ordena as relações sociais”, quer dizer que os atores tanto da sociedade civil, quanto do Estado devem confiar na lei compreendendo que ela é o limite para suas ações. Esta lei que rege o Estado Democrático deve tanto preservar as liberdades e os direitos civis quanto impor que “todos os agentes privados e públicos estão sujeitos a controles apropriados, legalmente estabelecidos, da ilegalidade de seus atos.” (O’DONNELL, 1998: 50)

O autor defende que a tarefa da política democrática na América Latina é “levar a cabo lutas liberais pela efetividade de direitos civis formais e universalistas para todos.” Somente ampliando a cidadania civil é que surgirá uma sociedade mais igualitária e relações democráticas exercidas com mais qualidade. (O’DONNELL, 1998: 55)

Capítulo 5

BRASIL: DEMOCRACIA CONSOLIDADA?

Segundo Linz e Stepan, de todos os países analisados no livro anteriormente citado neste trabalho, o caso do Brasil foi o mais difícil no que tange a transição democrática.

A transição foi demorada – 16 anos, uma absoluta singularidade em todos os países estudados - e sofreu “condições restritivas que afetaram o desempenho do governo civil”; o primeiro governo eleito através de eleições indiretas. Assumido pelo vice José Sarney, após a morte de Tancredo Neves, tinha em seu gabinete seis ministros militares que influenciavam diretamente nas decisões presidenciais. Na Constituinte de 1988, um conjunto de manobras políticas realizadas pelos militares juntamente com o presidente para evitar a implantação do sistema parlamentarista, desejado pela grande maioria dos congressistas, culminou na estranha variação hoje vista no texto final, pois apesar desse sistema não ter sido implantado, a Constituição de 88 aumentou consideravelmente os poderes do legislativo porque os primeiros 77 artigos que já estavam prontos permaneceram. A combinação entre poder presidencial e influência das Forças Armadas aumentou a fragilidade constitucional. Já em 1988, três entre quatro brasileiros eram a favor da interrupção do mandato de Sarney. (LINZ e STEPAN, 1999: 205, 206)

Neste cenário político, em 1990, foi eleito através de eleições diretas o presidente Fernando Collor de Mello que, ao invés de dialogar com os partidos políticos (visto que seu partido possuía pouquíssima representatividade no Congresso, cerca de 5%), decidiu surpreender a todos ao anunciar pela televisão seu plano econômico para toda a nação, com essa atitude teve início sua arriscada tentativa de governar acima do Congresso. Confiando unicamente na “arma” que o extenso apoio popular do início do seu mandato se tornara. Ao fracasso do plano econômico seguiram-se outros. Tentou “dois planos de estabilização econômica, ambos drásticos” e envolveu-se em escândalos de corrupção. Em meados de 1992, inicia-se uma grave crise política e como Collor não quis renunciar, a solução para troca de governo foi o *impeachment*. (LINZ e STEPAN, 1999: 207, 208)

Diante do fracasso dos governos na resolução de problemas. Em abril de 1993, o Brasil continuava com uma inflação de 30%, o país tinha altos níveis de corrupção e, como

conseqüência, a população brasileira era pouco favorável a democracia. Assim, essa baixa eficácia levou a uma inevitável crise de legitimidade.

Um grande problema do Brasil é a “presença normativa e institucional do Estado”, em vários locais a polícia é praticamente ausente e os cidadãos comuns têm pouco acesso ao sistema de justiça, o resultado é que as pessoas não confiam na polícia. Ao contrário, no Chile, por exemplo, 76% da população confia na polícia. Quer dizer que neste período, a democracia estava longe de ser consolidada. (LINZ e STEPAN, 1999: 212, 214)

Como então seria possível que o Brasil se tornasse mais democrático? Os autores recorreram a três campos da democracia analisados anteriormente por eles: “estado de direito, estado utilizável e sociedade política forte”. O Estado deve respeitar as leis e ser a fonte reguladora de conflitos, para que isso aconteça de fato, ele deve estar presente em todo território nacional, além disso, o Estado deve ser “o instrumento utilizável para solucionar conflitos da comunidade política” e os cidadãos devem ter seus direitos respeitados sabendo que a solução dos conflitos acontecerá de forma imparcial sob o princípio da lei.

Uma primeira questão a ser tratada é a da responsabilidade, ou melhor, a “*accountability*” que implica no controle ao uso de verbas públicas, exigindo procedimentos transparentes por parte dos funcionários na administração dessas verbas, e punição para quem usá-las para proveito privado. No Brasil, essa transparência com os gastos do dinheiro público é fraca e a impunidade constante. Para os autores, a investigação feita pelo Congresso Nacional no caso do presidente Collor, acarretando em seu *impeachment* teria “ajudado o Estado de direito em geral, no Brasil, ao menos colocando na agenda democrática, a questão da impunidade das autoridades públicas e dos legisladores.” (LINZ e STEPAN, 1999: 216, 217)

O segundo ponto diz respeito ao sistema partidário que, no Brasil, é muito fragmentado dificultando as coligações, os autores defendem que um sistema parlamentarista funcionaria melhor no Brasil do que o presidencialista, pois forçaria o sistema multipartidário a se agregar e assim chegar ao consenso de maneira mais eficiente. No entanto, isso dificilmente acontecerá, outro empecilho é a cultura política de “identidades partidárias fracas” que tem o auxílio de “um conjunto de leis eleitorais, partidárias e de normas regimentais de deliberação parlamentar mais permissivos do mundo.” Seria possível resolver isso se “uma assembléia revisora da Constituição

fosse instaurada” para discutir as mudanças necessárias para essas leis. (LINZ e STEPAN, 1999: 220, 221)

O terceiro enfoque é o da privatização que torna o “Estado utilizável”. As privatizações podem ser feitas para superar uma crise fiscal, no entanto devem ser realizadas de forma séria e eficaz. Segundo o estudo, as privatizações do governo Collor foram realizadas irresponsavelmente. Outro erro grave, por exemplo, foi durante o governo Collor, reduzir o número de fiscais da Receita Federal que, em 1979, tinha 12000 fiscais e, em 1992, contava com 5700, como resultado, o índice de inadimplência de imposto de renda entre as pessoas jurídicas subiu de 1,6% em 1988 para 50,7% em 1991. (LINZ e STEPAN, 1999: 222)

Um último ponto importante concerne à sociedade civil, segundo pesquisas apresentadas pelos autores, quanto maior o grau de escolaridade do cidadão brasileiro mais chances ele tem de “ingressar em uma organização de algum tipo”, além disso, torna-se mais crítico com relação ao governo e aos serviços públicos. Nesta época, o Brasil possuía os piores índices de escolaridade dentre todos os países pesquisados. (LINZ e STEPAN, 1999: 224)

Luzia Helena Herrman no artigo “Rumos da democratização brasileira: a consolidação de um modelo majoritário de democracia” afirma que o modelo poliárquico de Dahl reconhecido como o de uma democracia estável não se adapta ao caso brasileiro que passa por um processo de democratização que partiu de um regime autoritário, visto que o processo de democratização no Brasil insere-se no movimento denominado por Huntington como *terceira onda* que se iniciou em 1974 com o fim da ditadura salazarista, em Portugal, e estendeu-se aos países da América Latina, Ásia e Europa. (HERRMAN, 2000: 3)

Ela propõe uma análise comparativa com os países do sul da Europa que, hoje, são democracias consolidadas que partiram de um ponto semelhante ao do Brasil, ou seja, de um regime autoritário e com um índice de desenvolvimento inferior à média dos países europeus. Segundo ela, esses países apresentam dilemas parecidos como: o que fazer com os grupos que apoiaram o regime anterior tendo atitudes que ferem os direitos humanos, o que fazer para reduzir o envolvimento dos militares após o rompimento com o regime autoritário. Além disso, esses países apresentam problemas contextuais relacionados à realidade histórica de cada um, como: grupos rebeldes, insurrectos que não aceitam a ordem jurídica democrática, extrema

pobreza, desigualdade sócio-econômica, crise econômica, inflação, baixo índice de crescimento. (HERRMAN, 2000: 3, 4)

Após analisar duas correntes de autores que pensam de forma distinta o processo de democratização do Brasil, a autora afirma que “uma das maiores dificuldades para a consolidação democrática brasileira é a incapacidade de formularem-se regras político-institucionais duradouras.”, pois o tempo levado para chegar ao consenso sobre quais medidas efetuar é grande, devido à falta de regras claras. Veja-se ainda:

“Dessa maneira, o acordo político sobre a organização institucional é considerado de primordial importância, primeiro, porque contribuiria para dar legitimidade ao sistema e, segundo, porque as regras vigentes no Brasil têm sido consideradas profundamente inadequadas ao aprimoramento democrático do país.” (HERRMAN, 2000: 7, 8)

O Executivo tem grande autonomia de governo, um exemplo disso, é o fato de poder implantar Medidas Provisórias em situações consideradas urgentes. Mesmo podendo exercer essa capacidade de governabilidade, a democracia brasileira ainda não está consolidada, então deve haver uma preocupação relacionada ao futuro do processo político brasileiro e também com relação à qualidade da democracia que estamos construindo. Segundo a autora, a permanência de segmentos que foram ligados ao regime autoritário é relevante, mas não deve ser considerada como um fator decisivo para a democratização. “O mais importante para a consolidação parece ser o apoio aberto – da opinião pública, das organizações e dos partidos políticos – à democracia.” (HERRMAN, 2000: 19, 20)

Voltando as oito características propostas por Dahl que tornam um regime político mais próximo do democrático, ao Brasil falta mais seriedade na última delas: Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. Para que a democracia seja consolidada no Brasil é de grande relevância que seja feita uma reforma política, pois um ponto fundamental que determina a força do Regime Democrático é a devida institucionalização do Estado, quer dizer que assim como a comunidade civil, a comunidade política deve estar sujeita a leis para ser levada a pensar no bem público para além do particular, o que ainda não ocorre no Brasil. Um dos últimos exemplos dessa distorção institucional que pudemos observar foi a crise no Senado que diminuiu a credibilidade desta instituição mostrando a motivação de transformar um local público, destinado a resolver os problemas da Federação, em proveito próprio.

Com a crise, alguns problemas ficaram mais transparentes, Francisco C. Weffort no artigo “Qual reforma política?” aponta a questão dos suplentes no Senado, cada candidato a senador pode ter até dois suplentes que o substituam caso necessário, o problema, segundo o autor está na escolha desses suplentes que são totalmente estranhos ao eleitor e que, muitas vezes, são escolhidos pelos candidatos ao Senado porque financiam suas campanhas políticas. “O Senado tem hoje 18 suplentes atuando como efetivos, ou seja, mais de 20% dos 81 senadores que compõem a câmara alta.” (WEFFORT, 2009: 4) Como esses suplentes não são escolhidos pelo voto popular, aumenta-se ainda mais a distancia entre representantes e representados.

Porém, para que a reforma política ocorra é preciso que os políticos que se encontram no poder atualmente deixem de lado o medo de perder os privilégios conquistados para reformular leis mais democráticas para o Brasil, mas ainda o que se pode perceber é uma falsa adesão aos preceitos democráticos por parte da classe política. É claro que existem outros motivos que não colaboram para a consolidação democrática, mas visto que grande parte dos autores que escreveram sobre o tema salienta a importância das instituições, nos mostra que elas são fundamentais.

Os comentários que abrangem os outros motivos que dificultam a consolidação da democracia no Brasil constarão nas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fatores que caracterizam positivamente a democracia no Brasil são o sufrágio universal, liberdade para exercer oposição ao governo, liberdade para tornar-se elegível, liberdade de imprensa e fontes alternativas de informação. Entretanto, quais razões tornam mais lenta a efetividade da Democracia no Brasil?

Uma das justificativas válidas é a forma como ocorreu o processo de transição democrática que, ao invés de romper com as vias autoritárias, uniu autoritarismo e governo civil, impedindo assim a realização de uma Assembléia Constituinte que estabelecesse leis baseadas nos princípios democráticos. “Talvez a mais extensa e explícita manifestação do papel de guardião das Forças Armadas possa ser encontrado no exército brasileiro” (HUNTINGTON, 1975: 238) Segundo ele, quando os militares afastam um governo que lhes desagrada e, depois, passam o poder a um novo governo civil baseado em eleições livres, do ponto de vista da modernização e do desenvolvimento, o segundo erro simplesmente agrava o primeiro. Os líderes civis têm responsabilidade, mas sabem não ter poder, pois estão sujeitos ao veto militar. As juntas militares sabem que podem exercer poder, mas sabem também que não terão de assumir responsabilidades. (HUNTINGTON, 1975: 240) Nestas circunstâncias, é difícil obter um governo com qualidade.

Lipset afirma que “a democracia não é uma qualidade unitária de um sistema social, mas um complexo de características que podem ser ordenadas de diversas maneiras”. As características analisadas por ele relacionam-se com o desenvolvimento econômico, todos os aspectos desse desenvolvimento devem andar juntos – industrialização, urbanização, riqueza e educação – para fortalecerem a democracia. Dahl acredita que o nível sócio-econômico é importante, mas é apenas um dos fatores para a manutenção de uma poliarquia. Para ele: “se uma sociedade pré-industrial do século XX é imprópria para propiciar um sistema político competitivo é porque a alfabetização, a educação e a comunicação são precárias, a ordem social é centralmente dominadora e há desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes... Poliarquias são vulneráveis às desigualdades extremas, isto acontece porque a *distribuição de valores-chave* é equivalente aos recursos políticos.” (DAHL, 1997: 84, 85,109) No Brasil, a má distribuição de renda é um problema que permanece até hoje.

A educação é fundamental para o fortalecimento da democracia, como vimos no decorrer do trabalho, todos os autores que tratam do tema colocam esta questão em evidência, mas é habitual afirmar que a educação brasileira precisa se desenvolver muito mais. “Quanto mais elevada for a educação de uma pessoa, maiores serão as probabilidades dela crer em valores democráticos. Todos os estudos indicam que a educação é mais significativa que a renda ou ocupação profissional.” (LIPSET, 1967: 56) Quanto maior o grau de escolaridade do cidadão brasileiro mais crítico e autônomo ele será com relação ao governo e aos serviços públicos.

Dahl, Huntington e Lipset concordam que um sistema partidário fragmentado enfraquece a democracia, Lipset explica que a fragmentação acentua as diferenças e reduz o consenso, o que pode causar lentidão na tomada de decisões. “Corrupção, divisão, instabilidade e suscetibilidade à influência externa são características de sistemas partidários fracos.” (HUNTINGTON, 1975: 412) Sabe-se que a questão dos partidos no Brasil sempre foi complicada e, enquanto não houver leis que organizem e delimitem a estrutura partidária, esta ainda será um empecilho para o aperfeiçoamento do jogo democrático.

O que temos hoje no Brasil é uma “Democracia Delegativa” que coloca a figura do candidato eleito acima do partido, aumentando a distância entre representantes e representados e a prestação de contas (*accountability*) por parte do governo é quase inexistente, ou como nas palavras de Francisco C. Weffort: “as coisas se passam como se, no ato de votar, o representado entregasse ao representante um *cheque em branco*” (WEFFORT, 2009: 11) deixando para ele todas as decisões. Neste sentido, a disseminação do poder está comprometida devido a este distanciamento entre governantes e governados. Talvez, exista atualmente uma tentativa de aumentar a prestação de contas por parte de alguns governos aos cidadãos, no entanto estas iniciativas ainda são pequenas comparadas à quantidade de escândalos de corrupção e mau uso do dinheiro público que observamos nos últimos anos.

O conjunto de problemas e alternativas alcançadas pelos autores cuja influência suscitaram esse trabalho, e que em última instância não passa de um recorte mínimo do conjunto de estudos realizados sobre o tema demonstra que o assunto é complexo, é “espinhoso”, mas o fato de a realidade, através de exemplos concretos, demonstrar que as soluções existem mostra o quão importante é o contínuo enfrentamento desses problemas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. *Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna*, **Análise Social**, vol. XLIII, p.159-180, 2008

DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997

DOMINGUES, José Maurício. *A dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil*, **Dados**, vol.45, n.3, p. 459-482, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Forense-Universitária – EDUSP, 1975

LINZ, J. J. e STEPAN, A. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1999.

LIPSET, Seymour Martin. *O Homem Político*. Zahar, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (In)fetividade da Lei na América Latina*. **Novos Estudos Cebrap**, n.51, p.37-61, julho, 1998.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann. *Rumos da Democratização Brasileira: A Consolidação de um modelo majoritário de democracia?*, **Revista de Sociologia Política**, n.15, Curitiba, Nov. 2000.

SANTOS, Wanderley G. *Poliarquia Em 3-D - Notas Para Uma Revisão Teórica.. Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, 1998.

WEFFORT, Francisco C. *Qual reforma política?* – Dossiê Crise no Congresso – **Estudos Avançados**, São Paulo, vol.23, no.67, p.37-45, 2009