

Os mecanismos contemporâneos de retrocesso democrático com eleições

Guilherme Simões Reis
guilherme.s.reis@unirio.br

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Eje Temático: Democracia, Democratización y Calidad de las Democracias

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

Os mecanismos contemporâneos de retrocesso democrático com eleições¹

Guilherme Simões Reis (UNIRIO)
guilherme.s.reis@unirio.br

Résumé: El mundo vive tiempos de retroceso democrático. Sin embargo, los nuevos golpes de Estado no siguen los viejos patrones y son más sutiles, utilizándose de las propias instituciones. Los análisis de este fenómeno a menudo ignoran casos donde no es el Poder Ejecutivo el responsable por el autoritarismo. La participación del Poder Judicial es decisiva, actuando en contra o a favor del Ejecutivo, cuando la participación de las Fuerzas Armadas no es determinante. Asimismo, un cartel de actores e instituciones mantiene un sistema formalmente casi poliárquico, pero sin efectiva soberanía popular. Este paper intenta esbozar parámetros para una nueva tipología de no democracias..

Se a trajetória geral da política no mundo, mesmo que de modo heterogêneo e em intensidade variada, foi, desde o final do século XIX, o de avanço da democracia representativa, tanto em termos de aprofundamento como de número de países com regimes desse tipo, hoje o caminho se dá no sentido oposto. Há uma onda de retrocesso democrático no planeta, e muitas vezes não pelos métodos mais recorrentes no século passado. Usar simplesmente os termos “ditadura”, “autocracia”, “autoritarismo”, ao mesmo tempo em que é pouco aceito para casos não violentos ou que se cercam de modo mais complexo de normas legais, também se torna uma solução genérica que não contribui para perceber a diversidade de meios existente para se solapar a democracia. É preciso, portanto, avançar em uma tipologia de regimes eleitorais não democráticos.

No mundo em geral e na América do Sul em particular, o retrocesso democrático tem ocorrido de maneiras sofisticadas. Os golpes de Estado têm tomado formas mais sutis que os *putsch* armados do passado, utilizando-se das próprias instituições. É preciso ajustar os critérios, pois existe na literatura especializada uma tendência a ignorar ou relativizar os casos em que nem o Poder Ejecutivo, nem os militares são os responsáveis pelo autoritarismo. A participação

¹ Trabalho apresentado no X Congresso Latino-Americano de Ciência Política, em Monterrey, México, em 1º de agosto de 2019.

do Poder Judiciário é decisiva, atuando contra ou a favor do Executivo, quando a participação das Forças Armadas não é determinante. Assim, um cartel de atores e instituições mantém um sistema formalmente quase poliárquico, mas sem efetiva soberania popular (Reis, 2017a).

Este texto traçará os parâmetros para um regime democrático a partir de algumas teorizações canônicas. Na seqüência, tratará dos meios de se subverter cada um desses pontos, avançando nos elementos a serem utilizados na tipologia. Por fim, apresentará uma proposta de tipologia. Há certa inspiração no esforço de Gunther e Diamond (2003) de elaboração de uma tipologia de partidos políticos, que, assumidamente pouco parcimoniosa, é capaz, no entanto, de ser mais precisa na apresentação da diversidade de partidos políticos existentes, com base em três critérios: organização formal (mais ou menos densa), caráter programático e estratégia (tolerante e pluralista ou proto-hegemônica). Os autores identificaram 15 diferentes espécies de partidos, todas entendidas como tipos ideais weberianos.

O objetivo neste artigo é fazer algo semelhante para regimes eleitorais não democráticos. Os tipos de regimes não democráticos encontrados, do mesmo modo que as espécies de partido de Gunther e Diamond, são tipos ideais; ou seja, regimes identificáveis como de mesmo tipo podem ter diferentes níveis de ausência de democracia, diferentes graus do quanto a vontade popular é impedida (ainda, grosso modo, que pelos mesmos meios).

Este artigo fugirá de definições que exigem economia de mercado para que haja democracia ou que considerem o regime automaticamente como não democrático caso ela exista; o meio de produção, por mais que possa influenciar, não será um critério, entendendo-se que mecanismos democráticos, ao menos temporariamente, são possíveis em diferentes meios de produção. O que importa é o quanto e por que meios a vontade popular é impedida, de modo a assegurar determinado funcionamento do sistema político. Igualmente, tampouco se trata de avaliar o quão eficientes em prover bens públicos ou possibilitar sociedades satisfeitas são os regimes, pois tanto governos democráticos podem ser incompetentes ou ter representantes mal escolhidos, como governos autoritários

ou com déficit democrático podem, ao menos potencialmente, e provavelmente com bem menos chances, ter melhores resultados.

Os requisitos da democracia

Dahl (2005) sustenta que em uma democracia há uma contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos, os quais devem ser capazes de formular e expressar suas preferências. Para tal, são necessárias oito garantias constitucionais: 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 de votos, 6) fontes alternativas de informação, 7) eleições livres e idôneas, 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e outras manifestações de preferência. Há duas dimensões essenciais na democratização, que são o avanço na dimensão da contestação/competição, e na da inclusividade, o que significa que nem regimes que impeçam ou limitem a concorrência (hegemonias inclusivas), nem que não incorporem amplos espectros da população (oligarquias competitivas) devem ser considerados democráticos, ou seja, não são apenas as hegemonias fechadas que não são democráticas.

O'Donnel (1999) observa que, numa democracia, é preciso que as eleições sejam limpas, que haja liberdades e garantias e que o regime perdure no tempo. Como Dahl, ele destaca como necessárias as liberdades de expressão, associação e informação. As eleições, por sua vez, são condição necessária mas não suficiente para que haja democracia. Eleições democráticas devem ser limpas, livres, competitivas, igualitárias, institucionalizadas, decisivas. Ou seja, não devem ser fraudadas, não pode haver coerção, deve haver concorrência (a literatura tipicamente considera que dois partidos disputarem é suficiente para se identificar competitividade, mas isso será problematizado mais adiante), a expectativa de que novas eleições ocorrerão dentro do prazo e das condições previstas deve ser generalizada e não serem os pleitos um fato isolado e eventual. O último ponto, central na atual onda de retrocesso democrático, é o caráter de

ser decisiva: quem se elege toma posse e implementa suas políticas dentro do que o marco legal e constitucional permite.

Em síntese, ficam claras as seguintes necessidades para que haja uma democracia: 1) que haja eleições e que elas sejam democráticas; 2) que haja ampla liberdade de organização e expressão, com as preferências não sendo resultado de viés no acesso à informação; 3) que o sistema não seja blindado de modo a ter as preferências da população ignoradas. 4) Acrescenta-se a tais necessidades o fato de que direitos humanos devem ser respeitados, e que regimes repressivos, mesmo que todas as demais características estejam presentes, não pode ser considerados como plenamente democráticos.

Os mencionados pré-requisitos se referem a uma definição realista de democracia, não prescritiva ou deontológica. Alguns desses aspectos têm sido relativizados, tendo por consequência uma boa avaliação de regimes não democráticos favoráveis ao livre mercado, como será exposto mais adiante. É preciso ficar claro, também, que os quatro grupos de pré-requisitos guardam relativa independência, por mais que possam se influenciar mutuamente: é possível atender plenamente alguns e desrespeitar significativamente outros. Por isso, uma tipologia de regimes não democráticos deve separar tais grupos e combinar suas possibilidades internas. Nas sessões, seguintes serão tratados os grupos em detalhe.

Democracia pressupõe vontade popular e sua relação com as políticas implementadas, contrariamente a concepções preocupadas apenas com domesticação social e estabilidade, como a de Schumpeter (1961). Desse modo, a tipologia de regimes não democráticos deve se concentrar justamente nos mecanismos utilizados para impedir a livre vontade popular.

A questão da necessidade, para uma democracia, de respeito pelos direitos humanos dispensa maior argumentação. Mesmo o sistema mais democrático sob as demais variáveis mencionadas não será uma democracia se a repressão e a violência impedirem efetiva atuação política. O ator dessa repressão pode ser tanto o Estado (por meio de polícia secreta, forças armadas, polícia convencional ou paramilitares vinculados aos governantes), ou entes privados com a sua

conivência (como milícias ou outras organizações criminosas), como grupos privados por incapacidade do Estado de confrontá-los, por falta de recursos, guerra civil etc. Uma tipologia deveria separar as duas possibilidades como distintas. Os dois primeiros casos podem ser enquadrados no mesmo tipo, como Estado repressivo, enquanto que o último é o da violência anárquica.

As demais variáveis requerem discussão mais detalhada. Na seção seguinte, será discutido por que intérpretes *mainstream* dos ataques à democracia não estão efetivamente nem defendendo a democracia, nem apontando todos os riscos a ela. Na seqüência, as outras três variáveis de mecanismos antidemocráticos serão problematizadas ao longo de três seções: o possível caráter não democrático de eleições, a falta de liberdade de expressão e de acesso a informação, e meios de blindagem burocrática das políticas em relação às preferências dos cidadãos. Por fim, o artigo será concluído com considerações finais e a sistematização da tipologia aqui desenvolvida.

Como correntes mainstream da ciência política não têm atacado o problema

Concepções anti-hegemonistas, como é recorrente na ciência política *mainstream*, não buscam efetivamente a democracia, visto que a vontade popular pode vir a alcançar significativo consenso dentro de um ambiente profundamente democrático e ponto de tornar hegemônica uma força política.

Um exemplo claro disso é o trabalho de classificação de regimes políticos de Álvarez et al (1996). Com a intenção de usar um critério objetivamente verificável e supostamente livre de subjetividade, os autores julgaram adequado, para verificar a possibilidade de alternância do poder, que fossem tidos como democráticos os países em que o candidato da oposição venceu a eleição sob as mesmas regras vigentes nos pleitos anteriores. A consequência de considerarem a alternância no poder como mais relevante para a democracia do que a vontade popular é a de que o governo João Baptista Figueiredo, o último da ditadura militar no Brasil, foi enquadrado como democrático por ter permitido a eleição (indireta) de Tancredo Neves à sua sucessão, enquanto que Botsuana foi considerada como ditadura porque, desde a independência do país, o mesmo partido havia

vencido, segundo os próprios autores de forma limpa, todas as eleições já realizadas.

Na mesma toada, colocando alternância de poder acima de vontade popular, Morlino (1989 p. 108), ao tratar de “consolidação democrática”, diz que, em sistemas presidenciais, é preciso “que explícita ou implicitamente, **mas não só no nível de possibilidade**, esteja assegurada uma alternância do cargo presidencial entre os dois maiores partidos (e, para isso, o sistema de partidos tende a se mover, ao menos, no sentido de uma bipolarização não radicalizada)” (grifo nosso).

É razoável que todo defensor de determinada visão do mundo busque hegemonia para ela, importando não que ele tenha tido pouco sucesso nesse intento e sim que não tenha buscado isso de modo antagonista, tal como na formulação de Mouffe (2005). A dominação hegemônica pode ocorrer de diferentes formas, não sendo necessariamente antidemocrática. O uso de violência, fraude, censura etc evidentemente configura uma não-democracia. É preciso haver uma disputa agônica, e não antagônica (Mouffe, 2005), com as liberdades asseguradas, para que haja democracia.

Vislumbrada a partir da óptica do “pluralismo agonístico”, o propósito da política democrática é construir o “eles” de tal modo que não sejam percebidos como inimigos a serem destruídos, mas como adversários, ou seja, pessoas cujas idéias são combatidas, mas cujo direito de defender tais idéias não é colocado em questão. Esse é o verdadeiro sentido da tolerância liberal-democrática, a qual não requer a condescendência para com idéias a que opomos, ou indiferença diante de pontos de vista dos quais discordamos, mas requer, sim, que tratemos aqueles que os defendem como opositores legítimos (Mouffe, 2005, p. 20).

Bem mais democrática que os atores antes citados, Mouffe (2005, p. 21-22) observa “que, longe de pôr em risco a democracia, a confrontação agonística é, de fato, sua condição de existência”, residindo “no reconhecimento e na legitimação do conflito e na recusa de suprimi-lo pela imposição de uma ordem autoritária”, promovendo-se instituições pelas quais o dissenso possa ser manifestado.

O fato é que diferentes correntes *mainstream* da ciência política convergem, por caminhos diversos, na defesa de governos e regimes mais favoráveis ao mercado e condenação daqueles que imponham piores condições

para que o capitalismo prospere: populismo², qualidade da democracia (na forma como é frequentemente tratada, com suas ênfases e negligências) e estados falidos. Todas elas trazem, de modo mais ou menos explícito, a ideia de que aqueles mais favoráveis ao mercado são os mais democráticos e que os demais apresentam déficit democrático, claramente destoando de uma definição de democracia que se aproxime da vontade popular.

Linz e Stepan (1999), que tratam da “consolidação democrática”, são mais sutis, se opondo à economia planificada e também a uma versão radicalizada do neoliberalismo sem qualquer regulação estatal (o que seria ruim para o próprio neoliberalismo, segundo advertem os autores), mas estão menos distantes do que defende Mouffe: “A consolidação da democracia requer partidos, e uma das tarefas primordiais desses partidos é precisamente agregar e representar as diferenças entre os democratas. A consolidação exige que seja desenvolvido o hábito às normas e procedimentos da resolução democrática do conflito” (Linz e Stepan, 1999, p. 28).

Um dos mais influentes autores da discussão sobre qualidade da democracia, Morlino (1989, p. 10) explicita sua despreocupação com o quanto o capitalismo pode impactar negativamente na democracia ao definir assim os regimes que teriam conseguido sua consolidação democrática após uma era autoritária: “Aqui é preciso definir com uma expressão mais articulada e clara o que é concretamente uma ‘liberal-democracia de massas que segue coexistindo com uma estrutura industrial capitalista, sucedendo um regime autoritário.’” Sua definição se aproximando daquela de Dahl e Schumpeter: “derecho de voto, libertad de pensamiento, palabra, imprenta, libertad de organización y asociación, etc.”, “elecciones libres, periódicas, competitivas y correctas, sufragio universal masculino y femenino, más de un partido político en liza, diferentes organizaciones de intereses, fuentes alternativas de información, elección de los cargos más importantes” (Morlino, 1989, p. 10-11).

² Excluídos os seguidores de Laclau, que buscam “salvar” o conceito de populismo dando-lhe uma conotação potencialmente positiva, como significante “vazio”.

Para Miliband (1997), “democracia capitalista” é uma contradição em termos, porque engloba dois sistemas opostos: enquanto o capitalismo “é um sistema de organização econômica que demanda a existência de uma classe relativamente pequena de pessoas que possui e controla os principais meios de atividade industrial, comercial e financeira, assim como a maior parte dos meios de comunicação”, exercendo “um grau de influência totalmente desproporcional na política e na sociedade”, a democracia se baseia na negação dessa preponderância e requer uma profunda igualdade de condições. Mesmo que não se queira ir tão longe, não há como refutar que algumas das características da democracia mencionadas por Morlino não são satisfeitas sem a limitação do impacto do poder econômico sobre as disputas políticas.

A forma como Morlino (1989, p. 19-20) busca legitimar os arranjos das sociedades capitalistas ocidentais, a princípio, seria relativista o suficiente para classificar qualquer sociedade como democrática se a maioria da população assim considerasse (o que significa que seria democrática qualquer sociedade hegemônica por determinada ideologia dominante, em termos gramscianos, que se reivindicasse como tal) e não somente aquelas que ele mesmo vê como democráticas:

Defino, então, consolidação democrática como ‘esse processo de adaptação-congelamento de estruturas e normas democráticas que são aceitas como legítimas, em parte ou totalmente, pela sociedade civil’. Acrescento em seguida que ‘tal processo, complexo e variado, se desenvolve em direções diferentes y alcança um reforço daquelas instituições e normas de modo a permitir sua continuidade’. Complexo e variado porque pode adotar formas diferentes. [...] Em outras palavras, pode-se chegar a esse reforço de modos muito diferentes entre si. Não se deve esquecer, no entanto, que a legitimação, cada vez mais ampla, ou a aceitação, tanto das estruturas do regime como das próprias estruturas intermediárias, são também condição essencial que conduz ao esforço das instituições e, portanto, à consolidação do regime, em sentido estrito.

Rotberg (2002, p. 85), logo na abertura de seu artigo sobre “estados falidos”, teoria que justifica a intervenção externa das potências do capitalismo ocidental em países que a desagradam, afirma: “Estados-nação caem porque não podem prover bens políticos para o seu povo. Seus governos perdem legitimidade e, aos olhos e corações de uma crescente pluralidade de cidadãos, o próprio Estado-nação se torna ilegítimo.” Mais adiante, ele complementa: “Estados falidos

proveem oportunidades econômicas sem paralelos, mas apenas para poucos privilegiados. Aqueles próximos ao governante ou à oligarquia governante se tornam mais ricos enquanto seus irmãos menos afortunados passam fome.” (Rotberg, 2002, p. 88).

Fundamentalmente, a quase totalidade das mais duras experiências neoliberais devem ser analisadas exatamente assim, e não por acaso foram em alguns casos sucedidas pela “refundação” do Estado (Pereira da Silva, 2011). Rotberg (2003, p. 3), no entanto, com fortes tintas hobbesianas, diz que o mais importante dos bens políticos a ser fornecido pelo Estado, sendo necessário para os demais, é a segurança. Abaixo dela, estaria “permitir aos cidadãos participar livre, aberta e plenamente da política e do processo político”, o que “abrange as liberdades essenciais: o direito de concorrer aos cargos; respeito e apoio às instituições políticas nacionais e regionais, como legislativos e cortes judiciais; tolerância ao dissenso e à diferença; direitos civis e humanos fundamentais”. Somente então aparecem entre os bens “tipicamente” fornecidos pelo Estado, todos podendo ser fornecidos de forma privatizada: saúde (“em diferentes níveis e custos”), educação, transporte, sistema bancário etc. Claramente, seu incômodo não está em os Estados que ele classifica como falidos não proverem bens públicos para os cidadãos, mas em não serem favoráveis ao bom funcionamento do mercado.

Um dos representantes mais destacados autores do atual debate sobre o populismo, Mudde (2004) é outro perfeito caso do que aqui se critica. Ele diz que o populismo é uma ideologia distinta, mas rasa, com uma pequena gama de conceitos, moralista em vez de programático, e sem o refinamento e a consistência de ideologias como o liberalismo e o socialismo, mas, ao mesmo tempo, pode se combinar com várias outras ideologias, como comunismo, ecologismo, nacionalismo e liberalismo. Enfim, o próprio conceito de populismo de Mudde parece contraditório e inconsistente. Que característica, portanto, efetivamente seria própria ao populismo? Mudde (2004, p. 544) responde:

O essencial ao discurso do populista é a distinção normativa entre ‘a elite’ e ‘o povo’, não a diferença empírica no comportamento ou nas atitudes. O populista apresenta um olhar maniqueísta, em que há apenas amigos e inimigos. Os oponentes não são apenas pessoas com diferentes prioridades e valores, eles

são maus! Assim, comprometimento é impossível, visto que “corrompe” a pureza.

Enfim, o populismo de Mudde parece um espantalho para se bater, que é a versão intolerante e hipócrita de qualquer tipo de ideologia. Particularmente, todo o pensamento socialista, de contraposição entre classe trabalhadora e capitalista, incluindo os próprios Karl Marx e Friedrich Engels, seriam populistas sob essa definição, a menos que em alguma versão muito domesticada de socialismo que não apresente qualquer desafio efetivo para o capitalismo e o mercado.

De modo mais sintético, Panizza (2006, p. 11) definiu que “o populismo é um modo de identificação política disponível a todo ator político que opera em uma formação discursiva na qual a noção da soberania popular e seu corolário inevitável, o conflito entre os poderosos e os excluídos, são elementos centrais de seu imaginário político.” Como criticado em Reis (2014), essa definição serve para qualquer grupo que conteste o *status quo*, sejam os social-democratas e os bolcheviques, sejam os fascistas e nazistas. Efetivamente, Panizza tem consciência de que sua definição vazia se aplica a ideologias radicalmente distintas entre si:

Como tal, a identificação populista tem um conteúdo relacional e não substantivo podendo ser articulado com elementos ideológicos muito diferentes: a identificação populista pode ser usada por grupos de extrema direita europeia para traçar a fronteira antagônica entre o povo branco que se vê excluído do mercado de trabalho e privado de sua identidade cultural e a oleada de imigrantes que ameaça seu lugar na sociedade, por Osama Bin Laden para chamar os povos árabes a lutar por sua soberania contra as potências ocidentais que ocupam seus territórios e buscam destruir sua fé, ou por Evo Morales para reivindicar a soberania de base étnico-popular do povo boliviano oprimido por 500 anos de conquista. (Panizza, 2006, p. 11).

A quem interessa colocar como equivalentes o neofascismo, o fundamentalismo religioso e setores da esquerda democrática? O próprio Panizza (2006, p. 11-12) responde: “Da própria natureza do populismo como discurso dos excluídos pela ordem existente se depreende que a condição de emergência da identidade populista é uma crise de representação pela qual o sistema político e torna incapaz de processar demandas populares e conflito social. Isso nos leva à questão da relação entre institucionalização política e fracassos do neoliberalismo por um lado e populismo pelo outro.”

Claro está que o neoliberalismo, que não atende demandas populares e se entranha no sistema político institucionalizado, não é apresentado como um problema, mas *qualquer* ideologia política que o desafiar será um dano à própria democracia. Em sua própria leitura, só são defensáveis setores da esquerda que se adaptem “à lógica do mercado como critério de eficiência econômica e uma maior individualização das identidades nas chaves de consumo e escolha de alternativas e não aquela identidade dos tradicionais aliados da classe operária” (Panizza, 2016, p. 13). O problema, para essas correntes *minstream*, é sempre não ser o mais favorável ao mercado, como fica também explícito na condenação como “populista” que Weyland (2009) faz ao maior gasto público por parte de governos que podem fazê-lo por terem muitas reservas naturais.

A identificação de populismo à intenção, supostamente não factível e irresponsável, de atender uma vontade popular já estava presente na visão não democrática de Riker (1982), como bem criticou Mackie (2003). Os autores do “populismo” desqualificam como “populista” qualquer corrente que se contraponha a políticas que favoreçam o mercado em detrimento da população, tratando todas elas como simplificação teórica e irresponsabilidade. Mesmo que o sentido que Riker atribuiu a “populismo” não seja o mesmo das correntes mais recentes, a crítica que Mackie (2003, p. 418) direcionou a ele pode ser aplicável, também, aos demais:

O que o resto do mundo chama de democracia Riker chama de populismo; dessa forma ele continua como um democrata mesmo rejeitando a ideia de que o governo deveria corresponder ao que os cidadãos julgam ser o melhor. Isso é conveniente para o seu caso, já que o populismo é um rótulo com conotações que variam de fracamente a fortemente pejorativas.

Obra que tem repercutido como grande intérprete da atual onda de rupturas democráticas, o best-seller “Como as democracias morrem”, de Levitsky e Ziblatt (2018), repete exatamente os mesmos problemas. Equipara casos tão díspares como o fujimorismo (que fechou o Congresso!), o nazismo e o fascismo italiano, Erdoğan, o chavismo e Rafael Correa. Fundamentalmente, põe insiders como bastiões da democracia e outsiders como o risco a ela, à moda das leituras sobre “populismo”. Os autores negligenciam que o próprio *establishment* pode querer a ruptura democrática, o que importa bastante para efetivamente entender os novos

retrocessos democráticos. Também como os teóricos do “populismo”, atribui aos novatos a ruptura do sistema partidário, e não à anterior falência deste a queda das barreiras de entrada para a posterior emergência de neófitos. Seguindo a elitista terminologia de Hamilton, os autores afirmam:

Essa visão está errada. Ela espera demais da democracia – que “o povo” possa dar forma, como lhe aprouver, ao tipo de governo que possui. [...] Em algumas democracias, porém, líderes políticos prestam atenção aos sinais e tomam medidas para garantir que os autoritários fiquem à margem, longe dos centros de poder. Ao serem confrontados com extremistas e demagogos, eles fazem um esforço orquestrado para isolá-los e derrotá-los. Embora as **respostas populares** aos apelos extremistas sejam importantes, **mais importante é saber se as elites políticas**, e sobretudo os partidos, **servem como filtros**. [grifos nossos] (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 27-28).

Efetivamente, eles consideram que “nossos fundadores estavam profundamente preocupados com a salvaguarda da democracia”, pois queriam a eleição de um presidente mas “não confiavam plenamente na capacidade do povo de avaliar a aptidão de candidatos para o cargo” (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 46). Fica claro, portanto, que não é sobre a morte das democracias que trata o livro. Ao discutirem o caso do Movimento de Lapua, de extrema direita, como ameaça à democracia finlandesa a partir de 1929, os autores consideram que seu uso da violência era um problema para a democracia, mas que a proscricção dos comunistas não era um problema, de modo que quando os conservadores tradicionais e os social-democratas formaram a “Frente da Legalidade”, isolando os fascistas, a democracia foi assegurada (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 36-37). Igualmente, medidas autoritárias são por eles relativizadas: “E a oposição pode concluir que, pelo bem do país, o governo tem que ser afastado através de medidas extremas – impeachment, manifestações de massa, até mesmo golpe” (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 80). Sempre mais preocupados com a “moderação” ideológica, isto é, o não enfrentamento ao sistema capitalista, do que com o efetivo respeito pela democracia, ou seja, pela vontade da população, os autores afirmam que “alguma polarização é saudável – até necessária – para a democracia”, mas não se “os partidos estão separados por consideráveis diferenças ideológicas”, equiparando o comportamento democrático dos socialistas chilenos ao autoritarismo da direita: “Enquanto Allende procurava conseguir a maioria parlamentar de que necessitava para impor legalmente seu

programa socialista, a oposição buscava a maioria de dois terços necessária para a ‘derrubada constitucional’ de Allende via impeachment.” (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 120).”.

Os quatro indicadores de comportamento autoritário que os autores apontam (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 30-31) evidentemente o são: rejeição das regras democráticas do jogo, negação da legitimidade dos oponentes políticos (como subversivos, como ameaça à segurança nacional, como criminosos ou como agentes estrangeiros), como encorajando a violência e como restringindo liberdades civis de oponentes e da mídia. O problema é que os casos que eles identificam como se enquadrando excluem alguns que deveriam ser citados, e incluem outros aos quais a acusação não se aplica. Consideravam que Evo Morales e Rafael Correa teriam “investido contra as instituições democráticas”, mas opinavam que “que nenhum demagogo extremista conquistou a Presidência antes de 2016” nos Estados Unidos, ou seja, antes de Donald Trump (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 41). Isso implica terem tido muito maior tolerância com George W. Bush. Este é apresentado como adotando “medidas autoritárias durante crises de segurança”, isto é, a Lei Patriótica de 2001, que reduziu as liberdades civis, em momento de alta aprovação decorrente do ataque de 11 de setembro, mas isso não foi suficiente para que deixasse de ser classificado como um “moderado”.

Como Levitsky e Ziblatt não aplicam seus próprios critérios com igual rigor analítico a todos os casos, problemas que eles apontam são comuns em muitos dos governos *mainstream* e pró-mercado que eles defendem. Medidas sutis de supressão da democracia que eles discutem, sem identifica-las em governos que vêm como moderados e democráticos, devem sim ser consideradas na análise dos regimes não democráticos contemporâneos:

A erosão da democracia acontece de maneira gradativa, muitas vezes em pequeníssimos passos. Tomado individualmente, cada passo parece insignificante – nenhum deles aparenta de fato ameaçar a democracia. Com efeito, as iniciativas governamentais para subverter a democracia costumam ter um verniz de legalidade. Elas são aprovadas pelo Parlamento ou julgadas constitucionais por supremas cortes. Muitas são adotadas sob o pretexto de diligenciar algum objetivo público legítimo – e mesmo elogiável –, como combater a corrupção, “limpar” as eleições, aperfeiçoar a qualidade da democracia ou aumentar a segurança nacional. [...] Para melhor compreender como autocratas eleitos minam sutilmente as instituições, é útil imaginarmos

uma partida de futebol. Para consolidar o poder, autoritários potenciais têm de capturar o árbitro, tirar da partida pelo menos algumas das estrelas do time adversário e reescrever as regras do jogo em seu benefício, invertendo o mando de campo e virando a situação de jogo contra seus oponentes. (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 82).

Os autores observam que “todas as democracias bem-sucedidas confiam em regras informais que, embora não se encontrem na Constituição nem em quaisquer leis, são amplamente conhecidas e respeitadas” (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 104). Assim deveria ser o não abuso do impeachment. Até porque Levitsky e Ziblatt (2018, p. 110) afirmam ainda que “a segunda norma crucial para a sobrevivência da democracia é o que chamamos de reserva institucional”:

Para nossos propósitos, a reserva institucional pode ser compreendida como o ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito. Quando as normas de reserva são robustas, políticos não usam suas prerrogativas institucionais até o limite, mesmo que tenham o direito legal de fazê-lo, pois tal ação pode pôr em perigo o sistema existente. (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 110).

Ora, um perfeito exemplo disso é o fato de caber constitucionalmente ao Legislativo julgar o processo de impeachment não fazer com que seja democrático que ele destitua presidentes por se oporem a eles, sem que haja efetivamente crime. Entretanto, é uma forma que tem sido recorrente de ruptura democrática mais sutil, e os próprios autores, no caso paraguaio, Levitsky e Ziblatt (2018, p. 114-115) justamente defendem o não autoritarismo do processo de impeachment de Lugo: “Em termos estritos, contudo, foi um processo legal.”

Das eleições democráticas

Como observado, a existência de eleições não assegura que haja uma democracia. Primeiramente, é preciso que as eleições sejam limpas, não tenham fraude. Como em todos os critérios, não é tão simples, como supõe certo positivismo institucionalista, demarcar o quanto de fraude é suficiente para se tratar um regime como não democrático: uma urna violada é suficiente? Ou é preciso ter fraudes em massa, de modo decisivo a alterar o resultado da eleição? Seja qual for o nível de exigência, a separação entre eleições fraudadas ou não precisa ser feita.

Efeito semelhante à fraude tem a coerção. As eleições são livres quando candidatos e eleitores podem concorrer ou escolher livremente, sem serem impedidos de fazer campanha ou obrigados a votar e determinada candidatura. Áreas dominadas por grupos criminosos organizados frequentemente não têm eleições livres, e candidatos apoiados pela gangue local são favorecidos por serem os únicos a fazer campanha ali e/ou por intimidação dos eleitores da vizinhança. Voto não secreto pode resultar no que se chama, no Brasil, de “voto de cabresto”, sendo, se não uma garantia de eleições não livres, um *proxy* para classificar um regime como não democrático por ter eleições controladas.

Fraudes e coerção, além de frequentemente ocorrerem juntas, são dois meios de alterar o resultado de uma eleição, podendo ser incluídas em uma mesma espécie de não-democracia: eleição suja.

As eleições devem ser competitivas. Há, no entanto, diferentes possibilidades de se impedir verdadeira competitividade. A primeira, reconhecida por todos os politólogos, é a inexistência de adversários, isto é, haver candidatura única. Entretanto, é possível que candidaturas legítimas sejam proibidas: por exemplo, partidos comunistas foram proibidos amplamente no Ocidente durante a guerra fria, e foram tornados ilegais na Ucrânia em 2019; o favorito em todas as pesquisas à eleição presidencial brasileira em 2018, o ex-presidente Lula da Silva, tornou-se preso político para não se candidatar.

Além disso haver apenas duas candidaturas não assegura uma democracia, como a ciência política costuma considerar; é preciso que se verifiquem os mecanismos pelos quais terceiras candidaturas não se apresentam ou viabilizam. Há, por outro lado, uma preocupação excessiva com que as candidaturas se deem por diferentes partidos, mas, mesmo que possam ser consideradas desejáveis, agremiações partidárias não são necessárias para haver democracia (Reis, 2012); novamente, importa ver se a falta de partidos eleitorais cerceia a participação democrático-eleitoral (Reis, 2017b).

Alguns sistemas políticos encontraram meios de tornar inviável que outras forças desafiem as estabelecidas, que atuam como um consórcio ou cartel; esses casos frequentemente são elogiados por grande parte dos neoinstitucionalistas

pela estabilidade e por não ameaçar os interesses dos mercados, a despeito de terem óbvio déficit na competitividade. Casos assim são a plutocracia bipartidária dos Estados Unidos, em que terceiras candidaturas não conseguem sequer concorrer em todos os estados, a Democracia Pactuada da Bolívia pré-ascensão do MAS, a partidocracia do pacto de Punto Fijo na Venezuela, e a Frente Nacional colombiana. Apesar de certa confusão conceitual entre partido e sistema partidário, a proposta de Katz e Mair (1995, p. 22) de um novo tipo de partido, o partido-cartel, aponta para um regime não democrático desse modelo (ainda que os autores não percebam a impossibilidade de chamar o regime de democrático):

No modelo de cartel, por um lado, nenhum dos principais partidos está nunca definitivamente 'fora'. Como resultado, há um crescente sentido em que a democracia deva ser vista como meios pelos quais os governantes controlam os governados, ao invés do contrário. Conforme os programas partidários se tornam mais semelhantes, e as campanhas são, em todo caso, orientadas mais para os objetivos de consenso do que para o que é contencioso, é reduzido o grau em que os resultados eleitorais determinam as ações do governo. Além disso, como a distinção entre os partidos que estão no governo e os que estão fora dele se torna menos nítida, é reduzido também o quanto os eleitores podem punir partidos com base em sua insatisfação generalizada. [...] A democracia se torna um meio de alcançar estabilidade social em vez de mudança social [...].

Regimes socialistas com ampla democracia de base mas blindados à alternância de grupos políticos no topo do poder (um freio ao avanço capitalista), como pode ser visto o cubano, também não são competitivos (e isso não tem a ver com a não permissão de múltiplos partidos eleitorais, pois uma democracia não precisa necessariamente de partidos políticos³).

Assim, ao menos dois outros tipos de regimes não democráticos, de efeito semelhante, podem ser encontrados com base na não competitividade: unipartidário e cartel partidário. Eles serão considerados como duas espécies diferentes de regimes não democráticos, mas, por seus efeitos na prática, poderiam ser enquadradas como uma mesma.

Sobre a inclusividade das eleições, regimes onde as mulheres não votavam não podiam ser classificados como democráticos, mesmo que se deva reconhecer

³ Não se trata aqui de refutar o impacto positivo que partidos políticos podem ter em uma democracia. Eles são atalhos informacionais para os eleitores e resolvem problemas de ação coletiva para os políticos, facilitando a *accountability* (Reis, 2012). Entretanto, não é condição necessária para que o processo eletivo seja classificado com odemocrático que os candidatos concorram via partidos políticos.

a introdução do “sufrágio universal masculino” como enorme avanço democratizante em relação às exigências de renda ou terra. O voto censitário, aliás, era outra restrição à inclusividade. O regime de Apartheid sul-africano é outro bom exemplo: atendia a praticamente todos os critérios democráticos nas eleições, mas obviamente o impedimento de participação da numerosa população negra torna impossível que qualquer analista sério classifique o país, naquele período, como uma democracia. Não diferente era a exclusão dos negros nos Estados Unidos até meados do século XX.

Regimes eleitorais não democráticos devem ser subdivididos, portanto, em diferentes tipos dependendo de quem é excluído ou do modelo de exclusão. É comum haver regimes que seriam democráticos se alcançassem toda a população, permitindo competitividade, mas que excluem parte dos habitantes. Há regimes eleitorais oligárquicos (voto censitário ou análogo), racistas (apartheid), androcêntricos (sufrágio exclusivamente masculino), cartelizados (blindados para outros partidos, como mencionado), anticomunistas ou antiesquerda (comunistas ou outro partido de esquerda são tornados ilegais ou grupos dentro do Estado, como os militares ou o Judiciário, atuam para que o resultado eleitoral não seja respeitado quando eles forem vitoriosos).

Há formas adicionais de excluir ou subrepresentar grupos. As eleições devem ser igualitárias e includentes: todos os eleitores devem ter seu voto valendo o mesmo e grupos da população não podem ser excluídos. Sobre o primeiro ponto, John Stuart Mill (1981) defendeu o chamado “voto plural”, isto é, que aqueles com maior nível educacional tivessem seu voto computado com peso maior; o argumento aristocrático visava a sub-representar a classe trabalhadora, que ele temia excluir os representantes das classes abastadas do parlamento. Uma forma de regime eleitoral não democrático, portanto, é o desbalanceado.

Outra questão fundamental é a institucionalização das eleições, isto é, que elas perdurem no tempo e não sejam ocasionais, que sua ocorrência esteja assegurada e todos tenham expectativa de sua realização dentro de prazos e/ou condições previstas. A realização pontual de uma eleição que atenda a todos os demais critérios democráticos não assegura ainda que se tenha uma democracia.

Uma eleição pontual não pode sequer ser suficiente para caracterizar um regime como eleitoral.

Por fim, as eleições devem ser decisivas (O'Donnell, 1999), devem ter irreversibilidade *est post* (Alvarez et al., 1996). Se, dependendo de quem vence as eleições, não pode tomar posse ou concluir seu mandato, as eleições também não podem ser tidas como democráticas, mesmo que os demais critérios sejam todos atendidos. Casos recentes de golpes de Estado, como aquele contra Dilma Rousseff no Brasil ou contra Fernando Lugo no Paraguai, mantiveram praticamente inalterado o arcabouço institucional do país, inclusive os processos eleitorais de sucessão. Entretanto, os grupos vencedores destes pleitos não foram os mesmos aliados do poder. Em sistemas políticos em que um grupo é excluído, isso pode ser feito de formas mais explícitas, como mencionado antes, ou mais sutis, de modo a inviabilizar sua vitória, como impugnações ou impeachments formalmente legais mas ilegítimos. Como observam Álvarez et al. (1996), uma vez ocorrida a ruptura democrática, só se pode dizer que houve retorno à democracia *a posteriori*, retrospectivamente.

O'Donnell (1999), ao discutir “as liberdades e garantias relevantes para que haja democracia e não apenas eleições”, que seriam as liberdades de expressão, de associação e de informação, observa que o efeito combinado das três não assegura inteiramente que as eleições seriam competitivas, dando como exemplo o caso de um candidato ser proibido de viajar pelo país a pretexto de algum outro motivo que não o de estar se candidatando. Esse é um exemplo de um formalismo recorrente na ciência política, que ignora constantes violações democráticas por incapacidade de perceber meios mais sofisticados de impedir real competitividade e de “domesticar” a democracia representativa.

Claramente mobilizado pelo típico antiestatismo na tradição liberal e não reconhecendo qualquer falta de democracia no mercado, o escritor Mario Vargas Llosa, em célebre entrevista para o canal mexicano Televisa⁴, fez uma crítica ao

⁴ Programa “Encuentro Vuelta”, organizado por Octavio Paz e moderado por Enrique Krauze em 30 de agosto de 1990.

Partido Revolucionário Institucional (PRI) que é útil para extrapolar suas intenções e ser aplicado inclusive ao que ele defende. Vargas Llosa disse:

Yo no creo que se pueda exonerar a México de esta tradición de dictaduras latinoamericanas. Creo que el caso de México, cuya democratización actual soy el primero a celebrar y aplaudir como todos los que creemos en la democracia, encaja dentro de esta tradición con un matiz que es el más bien el de un agravante. Yo recuerdo haber pensado muchas veces en el caso mexicano con esta fórmula: 'México es la dictadura perfecta.' La dictadura perfecta no es el comunismo, no es la Unión Soviética, no es Fidel Castro, es México. Porque es la dictadura camuflada de tal modo que pueda parecer no ser una dictadura. Pero tiene de hecho todas las características de la dictadura: la permanencia - no de un hombre pero sí de un partido, un artido que es inamovible, un partido que concede suficiente espacio a la crítica en la medida en que la crítica le sirve porque confirma que es un partido democrático, pero que suprime por todos los medios, incluso a los peores, aquella crítica que de alguna manera pone en peligro su permanencia. [...] Yo no creo que haya en América Latina un caso de sistema de dictadura que haya reclutado tan eficientemente al medio intelectual sobornándolo de manera muy sutil a través de trabajos, a través de nombramientos, a través de cargos públicos, sin exigirle una duración sistemática como hacen los dictadores vulgares, por el contrario, pidiéndoles el más bien una actitud crítica porque esa era la mejor manera de garantizar la permanencia de ese partido en el poder. Un partido de hecho único porque era el partido que financiaba a los partidos opositores. Esa dictadura es una dictadura; puede tener otro nombre, una dictadura muy sui generis, muy especial, muy diferente, pero tanto es una dictadura que todas las dictaduras latinoamericanas han tratado de crear algo equivalente al PRI en sus países.”

Efetivamente, há muitas outras formas sutis de se garantir a permanência de determinado grupo sem enfrentamento democrático, não apenas a de um partido dominante; sistemas blindados à emergência da esquerda e a grupos que desafiem o capitalismo claramente operam do mesmo modo, podendo-se utilizar de um cartel de partidos. Regras de campanha que não restrinjam a influência do poder econômico no resultado das eleições acabam por tornar os pleitos, ainda que não *de jure*, mas *de facto*, não igualitários e competitivos (Reis e Borba, 2016).

Da liberdade de organização e expressão e do acesso livre à informação

A proibição de associação é evidente déficit democrático. Para além da relação entre falta de associativismo e tendências autoritárias estabelecida por Putnam (1996) em sua discussão sobre cultura política e “capital social”, poder associar-se e organizar-se é um direito democrático *per se*. De certo modo, isso

está contemplado, no âmbito do déficit democrático em regimes eleitorais, na discussão sobre grupos excluídos.

O direito de expressão e o de acesso à informação, por sua vez, são dois lados de uma mesma moeda. Ter um e não ter o outro pouco difere de não ter qualquer dos dois. A informação é fundamental numa democracia. Informação falsa ou enviesada impede um julgamento razoavelmente autônomo por parte dos cidadãos, tornando todo o processo decisório um teatro de definição heterônoma.

Assim, as preferências não devem ser resultado de viés no acesso à informação, como no caso de censura ou oligopólio. Se a tradição liberal sempre demonstrou preocupação com a censura, percebendo o Estado como o inimigo das liberdades individuais, o mesmo não pode ser dito do quanto o livre mercado pode ser prejudicial ao acesso à informação, problema usualmente negligenciado ou ignorado, como critica Miliband (1997, p. 40):

O termo “liberdade de imprensa” atualmente é entendido exclusivamente no sentido de que a imprensa está livre do controle do governo. Entretanto, tal como estão hoje as coisas, significa também, e de modo crucial, a liberdade dos magnatas dos meios de comunicação para introduzir suas predileções e preconceitos (conservadores) nos meios de comunicação que estão sob seu controle.

Na mencionada discussão de O’Donnell (1999) sobre as liberdades democráticas de expressão, de associação e de informação, observou que cada uma delas teria uma “cláusula de razoabilidade”, sendo razoável que se proibam associações com fins terroristas (o que faz sentido abstratamente, mas é preciso ter em mente o quanto acusações de terrorismo podem ser mera retórica de opressão em vez de terem base real) e que a liberdade de expressão seja limitada pela proibição legal de calúnia e difamação. O curioso é que o autor apresenta como cláusula de razoabilidade para a liberdade de informação a oligopolização dos meios de comunicação de massa, afirmando que ela não a impede.

Há uma falha interna no argumento, visto que ele considera que, para se ter uma democracia, dentro de uma definição realista, não há a exigência de fatores “não situados no plano do regime”. Fatores situados no plano do regime, portanto, são imprescindíveis para que haja democracia, e esta é a definição de O’Donnell (1999) de regime: “padrões formais e informais, explícitos ou implícitos, que

determinam os canais de acesso às principais posições do governo, as características dos atores admitidos ou excluídos dessas posições e os recursos e estratégias que eles podem usar para alcançá-las.”

Como considerar que a oligopolização dos meios de comunicação, com poucos veículos comerciais a concentrando, não tem qualquer impacto na definição de tais padrões? O impacto evidentemente pode ser tão ou mais profundo que aquele de um Estado controlador da mídia, e apenas uma visão antiestatista e simpática ao mercado, como tipicamente ocorre na tradição liberal, pode negligenciar isso. Qualquer análise séria da falta de acesso à informação, portanto, não pode se limitar à observação da ação estatal na limitação e direcionamento do que é veiculado, analisando igualmente o quão diverso e desconcentrado é o mercado privado. Importa mais se observar o quanto a população, em sua diversidade, é capaz de se expressar via mídia, e quão rica e múltipla é a informação à qual tem acesso, do que especificamente avaliar o quão privada é a sua propriedade. Exemplo de defesa de plutocracia e oligopolização da mídia é a obra de Levitsky e Ziblatt (2018, p. 88-90).

Grupos privados podem atuar de modo mais sutil no controle dos fluxos de informações a partir da difusão da internet. Trata-se de tema recente que ainda requer mais investigação. Provisoriamente, o problema será incluído no tipo oligopolização da mídia.

Ao menos três tipos de falta de acesso à informação levando à déficit democrático podem ocorrer: por oligopolização da mídia, por manipulação pela burocracia estatal (via censura e/ou administração dos canais midiáticos) ou pela ausência de recursos (causada por má infraestrutura ou pobreza); este último pode coexistir com qualquer dos dois anteriores. Enquanto os dois primeiros enviesam a informação à qual a população tem acesso, impedindo seu livre julgamento, o último não permite a informação. A possibilidade de acesso a informação rica e plural pode ocorrer tanto pela difusão popularizada de meios privados como pela abertura à comunidade da produção nos canais públicos.

3) Da não blindagem em relação à vontade popular

Ainda que sua preocupação ali fossem os militares, a observação de Linz e Stepan (1999, p. 22) sobre o que chamaram “falácia eleitoralista” tem relevância mais ampla: é possível que grupos tenham tantas prerrogativas que, mesmo com eleições, o governo eleito não é soberano.

Além dos já mencionados mecanismos eleitorais de blindagem, como os cartéis partidários, as fraudes ou as proibições de concorrer ou votar, há outra forma crescentemente importante de restrição democrática: a delegação de poder para técnicos não eleitos, não submetidos à *accountability*. O uso de instituições de delegação, chamadas por Thatcher e Sweet (2003) de “não majoritárias”, por não se submeterem à escolha do eleitorado, leva a maior desvinculação entre as políticas implementadas e a vontade popular. A delegação permite que, independentemente de como vote a população, o governo eleito não poderá contrariar determinada política, por mais impopular que ela seja, nem poderá ser responsabilizado por ela pelo eleitorado. Tais instituições podem ter maior ou menor gama de competências e estar submetidas a mais ou menos instrumentos de controles *ex post*, podendo, portanto, pode haver uma variação, nos termos dos autores, de sua zona discricionária, isto é, de sua independência dos governos eleitos. Via de regra, a literatura *mainstream* da ciência política não considera isso como um déficit democrático: Morlino (1989, p. 20), por exemplo, diz que um dos modos em que pode ocorrer a consolidação democrática permite “a algumas instituições a aquisição de identidade e um notável grau de autonomia em relação à sociedade civil”. Não haveria, portanto, qualquer relação entre democracia e satisfação da vontade popular. Em Reis (2019, p. 164-165) são mencionados dois casos relevantes desse fenômeno:

Um exemplo marcante disso é o insulamento das políticas econômicas, com a adoção de bancos centrais independentes (além da criminalização do investimento público por meio da “lei de responsabilidade fiscal” [como ocorreu no Brasil] ou outras similares), visando a impedir a adoção de políticas econômicas não neoliberais e a limitar os serviços sociais em favor dos interesses privados de fornecedores de serviços pagos e de rentistas: reduzem-se os controles *ex post*, estreitando a margem da ação dos governantes eleitos, impossibilitando que eles se contraponham a uma política de austeridade neoliberal.

Outro exemplo é o fenômeno da judicialização da política, que, por motivos bons (atendimento de direitos ignorados pelos governantes) ou ruins (criminalização da política e perseguição sistemática a determinados grupos políticos) (Marona e Del Rio, 2018), tira da disputa democrática o poder

decisório, transferindo-o para atores não eleitos, não submetidos a *accountability*, com o perfil de uma casta privilegiada.

Não é apenas em relação aos interesses do mercado, no entanto, que uma burocracia pode blindar as políticas da vontade da população. Conforme observam White et al (1990, p. 23-24), uma das formas de analisar os regimes comunistas era a abordagem da “política burocrática”, que possibilitaria, segundo muitos estudiosos, uma visão mais sofisticada das disputas políticas naqueles países do que a abordagem “totalitária”:

Aqueles que adotam essa abordagem enfocam três características-chave da política dos Estados comunistas: primeiramente, a posição dominante do partido comunista e, dentro dele, do topo de sua liderança; em segundo lugar, a ausência de eleições competitivas ou outros instrumentos de controle democráticos, deixando o partido numa posição de governo permanente; e, em terceiro lugar, a ampla gama de poderes exercidos pelos partidos comunistas nesses Estados, como um tipo de “superburocracia” ao mesmo tempo superior e imbricada ao governo e a instituições sociais como os sindicatos, a imprensa, a indústria e o Judiciário. Diferentemente dos teóricos do totalitarismo, que também enfatizam esses três pontos, os escritores da escola da política burocrática não argumentam que isso signifique que possa virtualmente não haver política, ou competição por influência, dentro desses Estados (eles também põem menor ênfase do papel da ideologia e da coerção). A política, no entanto, não aparece na disputa pelo poder entre o Partido Comunista e outros desafiantes, como num sistema pluralista ocidental, mas dentro do partido e de outras organizações burocráticas que coletivamente administram o Estado.

É possível existir uma disputa efetiva na base mas que ela não tenha consequências na definição da cúpula de governo. Mais relevante para a classificação como não democracia do que a inexistência de partidos eleitorais, algo tipicamente ressaltado na ciência política, é a inexistência de *efetiva* disputa pelos postos do poder. Conforme Meyer (1925 apud White et al, 1990, p. 24) observou, sobre a União Soviética, que havia “uma estrutura política inteiramente autoritária, cuja elite é independente do controle dos membros da base da organização, embora todas as burocracias gigantes do mundo moderno insistam que seus eleitores da base participam da vida pública da organização”. Nas palavras de White et al, 1990, p. 29), os países comunistas eram “Estados dos trabalhadores” apenas num sentido formal, porque, se estes de fato estavam bem representados dentro dos partidos de massa e nas instituições locais de governo, mas não predominariam nos níveis mais altos da estrutura de poder, que são onde

de fato as políticas são formuladas. Em termos dahlsianos, tais países poderiam ser hegemônias inclusivas no nível local, mas não no nível nacional.

Deve ser destacado mais um terceiro tipo de burocracia que limita a relevância das eleições para a vinculação entre preferências da população e políticas implementadas: há regimes eleitorais em que um corpo técnico pode impor determinados costumes e vetar quem não se adapte a eles, como é o caso do Conselho dos Guardiães no Irã. O país tem um regime eleitoral, mas esse conselho, com base em sua interpretação do islamismo, pode vetar, como uma corte suprema, qualquer legislação aprovada no parlamento, e também tem a prerrogativa de rejeitar o lançamento de qualquer candidatura.

Por fim, ao menos um quarto caso de limite à relevância das eleições deve ser incorporado entre os tipos: os sistemas políticos em que há uma implícita chantagem militar, em que o a ameaça de golpe militar no caso da adoção de certa linha programática é tida como certa ou ao menos muito provável. As forças armadas funcionam, assim, como ilegítimos e antidemocráticos atores de veto. Tal cenário é recorrente em regimes que passaram por uma transição democrática, isto é, por uma pela abertura do regime após períodos autocráticos, mas onde não se completou o processo de democratização quanto à submissão militar ao controle civil, como certamente foi (ou é) o caso do Chile pós-Pinochet. Salinas Figueiredo (2003) descreve um “acordo pactuado” entre a ditadura, que permitiu a transição, e a Concertación de Partidos por la Democracia, que reconheceu os procedimentos institucionais estabelecidos na Constituição, resultando nos “poderes fáticos” assegurados aos militares que limitam as possibilidades de mudanças legislativas significativas no país. Desse modo, tem-se, nas palavras do autor, um “conceito convertido em prática que se refere à ‘democracia protegida’ por um guardião constitucional: as Forças Armadas” (Salinas Figueiredo, 2003, p. 317). Regimes reféns de ameaças militares também são possíveis em países sob ameaça militar estrangeira.

Assim, é possível perceber quatro tipos ideais de regimes burocráticos, que põem de modo equivalente as decisões políticas fora do âmbito do controle popular, seja por meio da escolha de quem os administra, seja pela inexistência

de outros meios populares de controlá-los: um planificador (como o dos regimes comunistas), um de proteção dos interesses do mercado (típico de regimes capitalistas com muita utilização de instituições de delegação), um de intervenção nos costumes (existente tipicamente em regimes eleitorais limitados por fundamentalismo religioso), e um sob ameaça militar. Ainda que possam diferir em termos de como os burocratas são recrutados (o papel do partido na indicação é central nos regimes comunistas, como observam White et al, por exemplo), entendo que importa mais, para a classificação como não democracia, o fato de haver uma blindagem em relação à vontade popular para, grosso modo, implementar determinada visão política, por mais que possa haver divisões e disputas internas à burocracia e alheias à *accountability* democrática.

Conclusão

Pode-se afirmar, interagindo com a tipologia dahlsiana, que entre a hegemonia fechada e uma efetiva poliarquia há uma multiplicidade de regimes eleitorais não democráticos, bem mais complexa que o complemento de seu modelo compreendido por “oligarquia competitiva” e “hegemonia inclusiva”. A tipologia de regimes eleitorais não democráticos aqui apresentada buscou operacionalizar isso. Como ficou claro, ela é multidimensional, podendo os casos se aproximarem de múltiplos tipos dependendo dos seus elementos de déficit democrático.

No que se refere a eleições não democráticas, foram identificados os seguintes tipos, não necessariamente excludentes entre si: **eleição suja, não competitividade (unipartidarismo e cartel partidário), exclusão de grupos (oligarquia, racismo, androcentricismo, anticomunismo/antiesquerdismo), voto desbalanceado**. A exclusão de grupos pode ocorrer *a priori*, por meio da proibição das candidaturas e registros, ou *a posteriori*, por meio de anulações de resultados ou *impeachments* irregulares.

No que concerne à **blindagem em relação à vontade popular**, foram formulados quatro tipos ideais: **burocracia planificadora, burocracia desregulamentadora de mercado, burocracia de costumes e regime cativo**

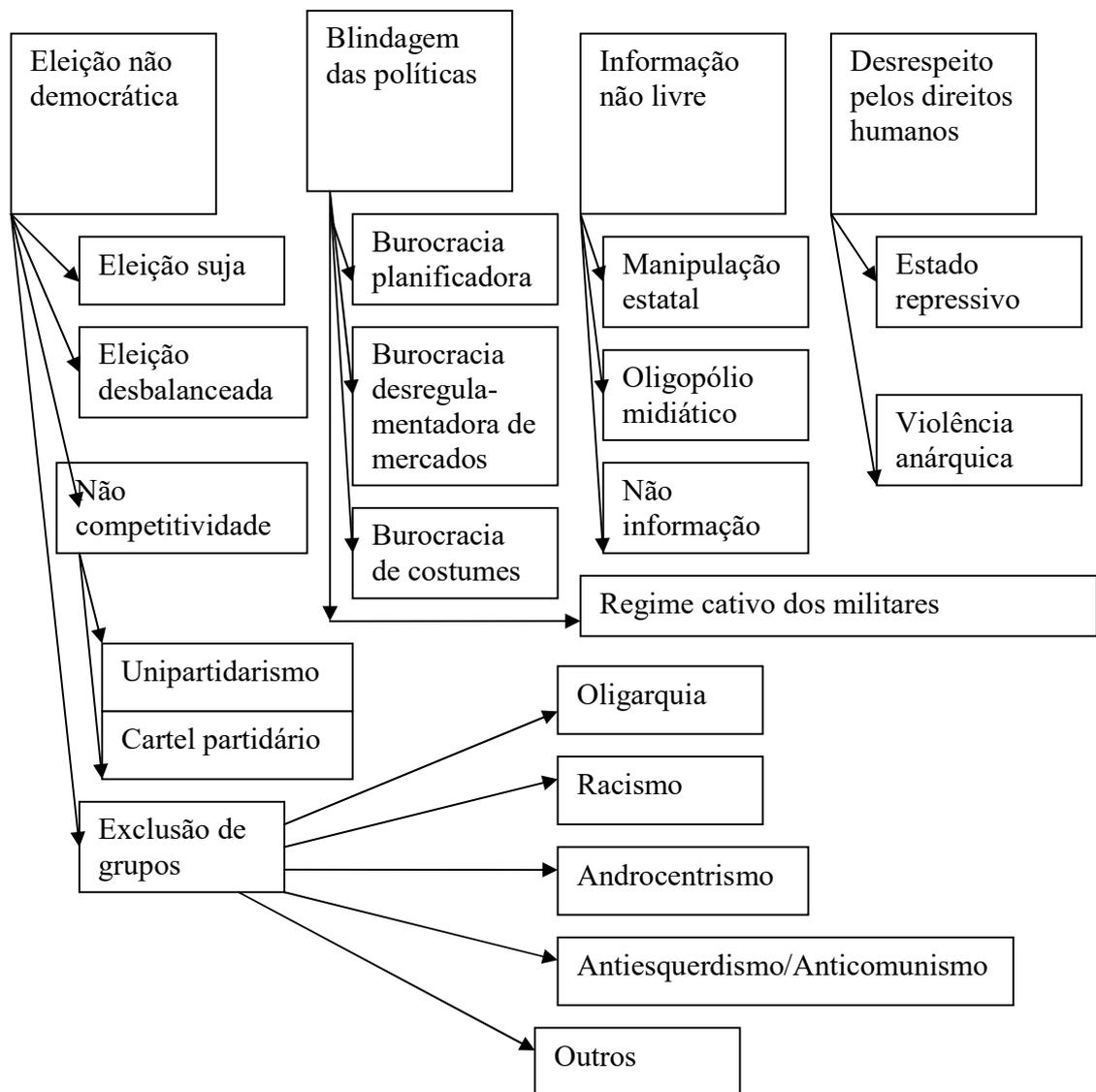
dos militares.

É claro que algumas combinações são comuns. A burocracia planificadora tipicamente se combina com eleições sujas e unipartidarismo, por exemplo, tal como na União Soviética e no ápice da hegemonia PRlista no México. A plutocracia estadunidense pode ser entendida como combinando burocracia desregulamentadora de mercado e cartel partidário (e até passado não tão distante, também racismo e antiesquerdismo). Entretanto, é importante que estejam sistematizados como tipos diferentes, porque podem aparecer não combinados em casos reais, os quais não deverão ser considerados como democráticos mesmo não incorporando todos os elementos de déficit democrático.

Mesmo com instituições livres para a participação e escolha, a democracia tem decisivo déficit se a **informação é enviesada**. Isso pode ocorrer pelo menos em três diferentes tipos: **manipulação estatal**, **oligopólio midiático** e **não-informação**.

Toda a classificação anterior de regimes não democráticos pode existir na variação **violenta** ou fundamentalmente pacífica. No caso de os direitos humanos serem desrespeitados, o regime pode ser de **violência anárquica** ou de **Estado repressivo** (na verdade, os dois tipos não são necessariamente excludentes entre si, podendo coexistir).

O avanço do Judiciário na arena política pode significar a ampliação do déficit democrático em diferentes âmbitos: no Estado repressivo, na blindagem da vontade popular (seja via burocracia planificadora ou via burocracia desregulamentadora de mercado) e em tornar a eleição não democrática (proibindo candidaturas via *lawfare*, permitindo golpes de Estado “legais”, pondo partidos na ilegalidade).



A figura acima esquematiza a tipologia desenvolvida neste trabalho. Casos complexos, como o brasileiro, que desde o sofisticado golpe de 2016 já não pode ser classificado como uma democracia, passam, com a presente tipologia, a ter elementos úteis para a análise para além da relativização de que “as instituições estão funcionando” ou da adoção de termos mais duros e totalizantes como “ditadura” ou “autocracia”. Pode-se dizer que, como a eleição de Dilma Roussef não foi decisiva, por ter sido realizado um impeachment sem crime de responsabilidade, e como Lula se tornou um preso político para não poder ser candidato, o sistema político do Brasil se manteve como eleitoral mas do tipo não

democrático que exclui atores, podendo ser enquadrado como “antiesquerdista” ou como “cartel partidário” (como são tipos ideais, os casos reais nem sempre são classificáveis de modo inequívoco).

A eleição de Bolsonaro, por sua vez, é recente e sua dimensão ainda não é totalmente conhecida. Entretanto, torna factível uma série de desenvolvimentos autoritários, como a exclusão ainda mais ampla e mais aguda do que a atual de determinados grupos (antiesquerdismo mais radical e inclusão de outros grupos, como homossexuais e adeptos de religiões de matiz africana), um avanço como burocracia desregulamentadora de mercados, manipulação estatal (em parcial substituição ao oligopólio midiático) e Estado repressivo (tanto por meio da ação de diferentes aparatos do Estado, como Judiciário, polícia, Forças Armadas etc, como pela conivência com grupos privados armados simpáticos ao governo ou hostis a grupos oposicionistas). Novas eleições não asseguram o retorno à democracia.

Referências

- ÁLVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio, LIMONGI, Fernando; PRZEWORSKI, Adam (1996). Classifying Political Regimes. *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, n. 2, p. 3-36.
- DAHL, Robert A. (2005). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp.
- KATZ, Richard S.; MAIR, Peter (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, vol. 1, n. 1, p. 5–28.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel (2019). *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MACKIE, Gerry (2003). *Democracy defended*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARONA, Marjorie Corrêa e DEL RÍO, Andrés (orgs.) (2018). *Justiça no Brasil: Às Margens da Democracia*. Belo Horizonte: Arraes.
- MILIBAND, Ralph (1997). *Socialismo para una época de escépticos*. Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores.
- MORLINO, Leonardo (1989). Consolidación democrática: definición, modelos, hipótesis. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 3, p. 87-124.
- MOUFFE, Chantal (2005). Por um Modelo Agonístico de Democracia. *Rev. Sociol. Polít.*, n. 25, p. 11-23.
- MUDDE, Cas (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, vol. 39, n. 4, p. 542–563.

- O'DONNELL, Guillermo (1999). Teoria democrática e política comparada. *Dados*, v. 42, n. 4, p. 655-690.
- PANIZZA, Francisco (2006). La Marea Rosa. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 8.
- PEREIRA DA SILVA, Fabrício (2011). *Vitórias na crise: Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio.
- PUTNAM, Robert D. (1996). *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- REIS, Guilherme Simões (2019). Introdução: Democracia e Instituições Políticas Contemporâneas. In: Gustavo do Amaral Loireiro et al (orgs.). *Como chegamos ao contexto atual?: Dilemas e perspectivas sobre ciência política e relações internacionais*. Belo Horizonte: Initia Via, p. 154-173.
- ____ (2017a). O fim da era das democracias na América. *Breviário de Filosofia Pública*, n. 146.
- ____ (2017b). Democracia no Uruguai: Quase um Oásis, mas o Diabo Mora nos Detalhes. *Teoria & Pesquisa*, v. 26, p. 69-98.
- ____ (2014). Um século de política europeia (contado como se fosse na América do Sul). *Insight Inteligência*, v. 64, p. 90-98.
- ____ (2012). Partidos: para quê? *Breviário de Filosofia Pública*, v. 75, p. 263-273.
- ____; BORBA, Felipe (2016). *As regras de campanha e os sistemas partidários na América Latina*. Trabalho apresentado no 8º Congresso Internacional do Conselho Europeu de Pesquisa Social sobre a América Latina (CEISAL), em Salamanca, Espanha.
- RIKER, William H. (1982). *Liberalism against populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. São Francisco: W. H. Freeman.
- ROTBURG (2002). The New Nature of Nation-State Failure. *The Washington Quarterly*, vol.25, n. 3, p 85-96.
- ____ (2003). *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*. p. 1-25. In: Robert Rotberg. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings Institution Press. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/statefailureandstateweaknessinatimeofterror.pdf>>
- SALINAS FIGUEIREDO, Darío (2003). La democracia en Chile: Los límites de la política en la transición. *Estudios Sociológicos*, V. 21, n. 62, p. 309-330.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- THATCHER, Mark e SWEET, Alec Stone (2003). *The Politics of delegation*. Londres e Portland: Frank Cass.
- WEYLAND, Kurt (2009). The rise of Latin America's two lefts: Insights from rentier state theory. *Comparative Politics*, vol. 41, n. 2, p. 145-64.
- WHITE, Stephen et al (1990). *Communist and Postcommunist Political Systems: An Introduction*. Nova York: Macmillan Education, 3ª ed.