



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Brasil

Mainwaring, Scott; Brinks, Daniel; Pérez Liñán, Aníbal
Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999
Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 44, núm. 4, 2001, pp. 645-687
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21844401>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999*

Scott Mainwaring, Daniel Brinks e Aníbal Pérez-Liñán

Este artigo trata de dois assuntos interligados: como classificar regimes políticos em geral e os latino-americanos, em particular, no período 1945-1999. O segundo tema não pode ser discutido sem que se tenha uma compreensão mais geral de como designar os regimes, e estes não podem ser classificados sem que se estabeleça antes uma definição clara do que entendemos pelos diferentes regimes.

Se uma classificação de regimes visa antes de tudo medir a democracia, tanto a nossa como outras, ela depende de uma definição de democracia. A democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil. Essa descri-

*Agradecemos a Michael Alvarez, David Collier, Michael Coppedge, Caroline Domingo, Frances Hagopian, Charles Kenney, Steven Levitsky, Gerardo Munck, Guillermo O'Donnell, e a dois pareceristas anônimos de *Dados* pelos valiosos comentários. Claudia Baez Camargo, Carlos Guevara Mann, Andrés Mejía e Carlo Nasi ofereceram sugestões para nossa classificação de regimes. Este artigo foi publicado em *Studies in Comparative Political Development*, vol. 36, nº 1, 2001 e se reproduz aqui com a permissão da Transaction Publishers. [A tradução do original em inglês "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999", é de Vera Pereira.]

ção minimalista procedural contrasta com aquelas não-procedurais, como a de Bollen (1980; 1991), e com as procedurais submínimas, como as de Schumpeter (1947) e Przeworski *et alii* (2000).

O segundo fundamento de nossa análise são as regras explícitas de codificação e agregação para a classificação de regimes. Sem essas regras, fica difícil para outros compreender os procedimentos usados e a própria classificação fica vulnerável a problemas de confiabilidade. A classificação que construímos se baseia, primeiramente, na desagregação do conceito de democracia a partir dos quatro critérios acima discutidos e na sua posterior reagregação para compor uma medida global do regime.

Feita essa discussão teórica e metodológica geral, identificamos os regimes políticos de dezenove países latino-americanos no período de 1945 a 1999. A classificação tricotômica que construímos divide os regimes em democráticos, semidemocráticos e autoritários. Essa tricotomia resulta em uma diferenciação mais detalhada do que a obtida em classificações dicotômicas e ainda evita a necessidade de reunir a grande quantidade de informações que uma medida mais refinada exige.

Nosso esforço baseia-se em dois outros conceitos sobre a classificação de regimes. Em primeiro lugar, que é necessário fazer julgamentos subjetivos acerca da natureza dos regimes políticos. Por “subjetivos” não queremos dizer arbitrários, mas julgamentos fundados no conhecimento profundo dos casos e guiados por regras explícitas de codificação. Uma avaliação que se limite às eleições deixa de fora elementos essenciais para uma democracia, o que resulta numa definição submínima. Nossa concepção contraria alguns argumentos recentemente formulados por Adam Przeworski e seus colaboradores (2000), em seu projeto seminal, assim como os de Vanhanen (1990), que se posiciona a favor de medidas puramente objetivas de democracia.

Em segundo lugar, sustentamos que as classificações dicotômicas não são suficientemente sensíveis às variações de regimes, porque muitas caem em uma zona semidemocrática intermediária. Uma classificação tricotômica ordinal — democracia, semidemocracia e não-democracia ou autoritarismo — capta melhor importantes variações dos regimes.

A seção final do artigo compara nossa escala tricotômica com as três medidas mais utilizadas para construir indicadores anuais de demo-

cracia em um prazo longo de tempo: Freedom House, Polity III e Przeworski *et alii* (2000). Chamamos a atenção para algumas deficiências dessas medidas largamente empregadas e afirmamos que nossa classificação tricotômica é uma alternativa útil.

Classificar regimes políticos para um número médio de países em um período extenso é uma tarefa demorada e trabalhosa. Tanto pelas exigências de tempo quanto pelo fato de que uma classificação de regimes geralmente é um meio para um fim, não haveria sentido em empreender tal esforço se as classificações geralmente usadas não contivessem falhas. Dispusemo-nos a enfrentar a tarefa porque estamos convencidos de que as classificações correntes para construir medidas anuais de democracia em períodos longos contêm deficiências que exigem mais que reformulações gradativas. Em comparação com as classificações geralmente usadas, a nossa proporciona resultados substancialmente diferentes para várias questões: quanto disseminado foi o autoritarismo latino-americano antes de 1978? Quanto profunda foi a mudança entre as décadas anteriores e a onda de democratização pós-1978? Será que houve realmente na região uma erosão democrática de pequena importância nos anos 90?

Sem uma criteriosa classificação de regimes, é impossível estudar apropriadamente os problemas relacionados com os regimes políticos. Por exemplo, qualquer esforço para determinar se a democracia na América Latina sofreu um declínio na década de 90 (Diamond, 1996; 1999) tem de basear-se em uma meticulosa avaliação dos regimes. Classificá-los é um passo indispensável para a investigação de importantes questões a respeito das causas e conseqüências de diferentes regimes e das transições de um tipo para outro. Durante décadas, foram essas as questões importantes discutidas pela política comparada e pela sociologia política, e é provável que elas continuem a estar no centro dos debates intelectuais dos próximos decênios. Se não pudermos medir a democracia, não será possível avançar nesses debates. Além disso, acreditamos ser útil para a comunidade acadêmica reunir diferentes abordagens da classificação de regimes na América Latina e submetê-las a uma reflexão crítica.

DEFININDO DEMOCRACIA

O desafio que enfrentamos foi o de tomar como base as contribuições positivas das classificações anteriores e, ao mesmo tempo, lidar com

suas deficiências. Assim como Przeworski *et alii* (2000), Coppedge e Reinicke (1990) e Hadenius (1992), somos de opinião que o primeiro passo para a classificação de regimes políticos é defini-los; é impossível decidir se um regime é uma democracia, ou afirmar em que grau ele é democrático, enquanto não soubermos o que é uma democracia. Muita coisa já foi escrita sobre isso, mas as definições ainda variam bastante. A primeira parte desta seção propõe uma definição *mínima* de democracia; a segunda sustenta que essa definição é *completa*.

Concordando com Sartori, também somos partidários de definições mínimas.

“Uma definição é mínima quando todas as propriedades ou características de um ser que não são indispensáveis para sua identificação são apresentadas como propriedades variáveis, hipotéticas — não como propriedades definidoras. Isso equivale a dizer que tudo o que ultrapassa uma caracterização mínima é deixado à verificação — não é declarado verdadeiro por definição” (1976:61).

Uma definição de democracia deve ser mínima, mas não submínima; deve incluir todos os aspectos essenciais da democracia, mas não propriedades que não sejam necessariamente características da democracia.

A democracia representativa moderna tem quatro propriedades definidoras. As duas primeiras abrangem as dimensões clássicas analisadas por Dahl em *Polyarchy* (1971) e em muitos outros estudos. A primeira é que o chefe do Executivo e o Legislativo devem ser escolhidos em eleições competitivas livres e limpas¹ — essas eleições são um ingrediente essencial da democracia representativa moderna. A fraude e a coerção não podem determinar os resultados de eleições democráticas, as quais devem oferecer a possibilidade de alternância no poder, mesmo que, de fato, por um longo período de tempo, não haja nenhuma alternância, como aconteceu no Japão durante décadas.

A segunda propriedade é que o direito de voto deve ser extensivo à grande maioria da população adulta. Isto significa um nível de inclusão próximo do sufrágio universal para a população adulta, mas muitos países admitem exclusões (doentes mentais, prisioneiros) que não diminuam, todavia, as credenciais democráticas do regime. Se grandes parcelas da população são excluídas do direito de sufrágio, o regi-

me pode ser uma oligarquia competitiva, mas nas últimas décadas não seria uma democracia.

Se esse critério parece óbvio para os padrões contemporâneos, é menos evidente a rigidez com que deveríamos aplicá-lo a épocas passadas. Especialmente no que diz respeito à dimensão da participação, um problema crucial, mas ainda pouco examinado teoricamente do ponto de vista da classificação de democracias, é saber se os estudiosos da área deveriam aplicar padrões internacionais de um dado período (que denominamos de critério retrospectivo) ou os padrões internacionais atuais. A maioria dos estudiosos (por exemplo, Gurr *et alii*, 1990; Huntington, 1991; Przeworski *et alii*, 2000) adota implicitamente o critério retrospectivo, considerando democráticos os regimes políticos que se baseiam no sufrágio masculino adulto quase universal. Recentemente, porém, Paxton (no prelo) afirmou convincentemente que há uma contradição entre a maior parte das definições de democracia, que exigem o sufrágio universal, e sua operacionalização, que se baseia no sufrágio masculino adulto de períodos mais antigos. A autora observa que os regimes assentados no sufrágio adulto quase universal são mais democráticos que aqueles que se fundam no sufrágio masculino adulto quase universal, e preconiza medidas contínuas de democracia para captar essa diferença qualitativa.

Empregando uma classificação ordinal como a que propõe este artigo, os estudiosos poderão usar legitimamente tanto critérios retrospectivos quanto contemporâneos, desde que deixem claro qual dos dois estão utilizando. Cada modo de classificação tem uma vantagem e uma desvantagem, e é tão legítimo saber se um regime era democrático pelos padrões de sua época quanto se ele era democrático pelos padrões contemporâneos. O critério retrospectivo não capta mudanças ocorridas ao longo do tempo; parte da idéia de que uma democracia é um tipo de regime político em constante mutação. Usar critérios contemporâneos para avaliar regimes mais antigos torna mais fácil entender as mudanças no modo de perceber e praticar a democracia, mas dá origem a um anacronismo. À medida que os direitos democráticos se ampliam, cada nova geração passa a ter dúvidas sobre a classificação de *todos* os regimes mais antigos como democracias, uma vez que as primeiras gerações de democratas não institucionalizaram ou sequer imaginaram a possibilidade de alguns direitos e práticas.

No que diz respeito à inclusão, adotamos o critério retrospectivo para os regimes mais antigos a fim de evitar problemas de anacronismo. Até pouco depois da Segunda Guerra Mundial, consideramos alguns países como democráticos, apesar de as mulheres ainda não terem obtido o direito de voto. Da mesma maneira, a exclusão dos analfabetos não nos impediu de classificar um regime como democrático. Os critérios que adotamos para julgar o caráter inclusivo do regime são de certa forma historicamente contingentes, porque a própria democracia está em constante mutação (Markoff, 1996) — apesar de incluir um núcleo de princípios imutáveis, tais como eleições livres e limpas e o respeito às liberdades civis fundamentais. A abrangência do direito de voto não elimina muitos regimes contemporâneos já que normas de inclusão se tornaram quase universais nas democracias modernas.

A terceira propriedade é que as democracias devem dar proteção a direitos políticos e liberdades civis como a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão, a liberdade de organização, o direito ao *habeas corpus* e outros. Mesmo que um governo seja escolhido em eleições livres e limpas, com amplo sufrágio, na ausência de uma genuína garantia das liberdades civis, não poderá ser considerado democrático de acordo com o entendimento da palavra no mundo moderno. El Salvador e Guatemala na década de 80, entre outros casos na América Latina contemporânea, são exemplos dessa situação. Um componente liberal — a proteção das liberdades civis — é indispensável da democracia contemporânea. Como essa dimensão liberal é uma característica fundamental da democracia contemporânea, o conceito de democracia “iliberal”, usado por Diamond (1999:42-51), Merkel (1999) e Zakaria (1997), é problemático, pois sugere que mesmo regimes em que as liberdades civis e os direitos políticos não são protegidos poderiam ser classificados como democracias (Plattner, 1998)². Regimes iliberais que promovem eleições competitivas são, no melhor dos casos, semidemocráticos e, algumas vezes, francamente autoritários.

A quarta propriedade das democracias contemporâneas é que as autoridades eleitas devem deter o genuíno poder de governar, em oposição às situações em que os governantes eleitos são ofuscados pelos militares ou por alguma figura não eleita que domina nos bastidores (Valenzuela, 1992). Se as eleições são livres e limpas mas elegem um governo que não consegue controlar as principais arenas políticas porque os militares ou alguma outra força o fazem, então o governo não é uma democracia. Pela nossa definição rígida, algumas das “de-

mocracias defeituosas” (*defective democracies*) que Merkel (1999) menciona não são apenas defeituosas: elas não são democracias.

Todas as quatro dimensões de nossa definição são necessárias e devem ser incluídas mesmo que isto exija fazer julgamentos subjetivos sobre os regimes. Essa definição atende ao duplo requisito de ser mínima e completa, quando: a) todos os quatro critérios são componentes necessários da democracia, sem os quais um regime não pode ser considerado democrático; b) nenhum outro aspecto, além desses, é indispensável para caracterizar uma democracia. Acreditamos que nossa definição satisfaz às duas condições, enquanto algumas definições recentes falham na segunda delas porque negligenciam certas características essenciais da democracia.

Nossa definição focaliza as regras do jogo, mas acrescenta uma preocupação com as liberdades civis e com a genuína capacidade de exercer o governo. É próxima das definições propostas por muitos estudiosos (Collier e Levitsky, 1997; Diamond *et alii*, 1989:xvi-xviii; O'Donnell, 2001) e discorda de definições não-procedurais que omitem referências explícitas às eleições (p. ex., Bollen, 1991:5), da definição clássica de Schumpeter e da mais recente de Przeworski *et alii* (2000), ambas submínimas.

Finalmente, assim como Przeworski *et alii* (2000), acreditamos ser útil esclarecer dois aspectos que nossa definição não inclui. Primeiro, ela ignora resultados importantes como igualdade social. Limitamos a definição de democracia a questões procedurais e deixamos para ser resolvida empiricamente a relação entre democracia e igualdade. Incluir a questão da igualdade social na definição de democracia confundiria o analista, se bem que níveis elevados de desigualdade trabalham contra a democracia. Segundo, e mais uma vez concordando com Przeworski *et alii*, nossa definição não diz nada sobre a responsabilidade pública (*accountability*)³, sobre as falhas do Estado de direito, com exceção das que incidem sobre as liberdades civis e os direitos políticos, e sobre casos de “decretismo”. A inclusão desses critérios não inerentes à natureza da democracia resulta em uma definição não-mínima.

OS RISCOS DE UMA DEFINIÇÃO SUBMÍNIMA

Nossa definição contém uma importante semelhança com a de Schumpeter (1947) e com a de Przeworski *et alii* (2000): todas se con-

centram em determinados procedimentos ou regras do jogo. No entanto, enfatizando a segunda, terceira e quarta dimensões da democracia, a nossa difere das outras duas. Ambas equiparam a democracia à realização de eleições livres e limpas, levando-se em conta a alternância de poder, sem restrição à ausência de liberdades civis ou à existência de “domínios reservados” na política pública sob o controle de pessoas não eleitas (Valenzuela, 1992)⁴.

Przeworski e colaboradores declaram escrupulosamente seus critérios de codificação e articulam sua classificação a definições de democracia e não-democracia. Por outro lado, adotam uma definição submínima, que resulta na inclusão de alguns regimes autoritários na categoria de democráticos. Sua definição de democracia (Przeworski *et alii*, 2000:15) gira exclusivamente em torno da competição por cargos públicos. “A democracia [...] é um regime no qual os governantes são escolhidos em eleições competitivas.” Mais especificamente, numa democracia, o chefe de governo e o Legislativo devem ser eleitos, e deve haver mais de um partido.

Przeworski *et alii* não são os únicos que definem democracia estritamente em termos de competição por cargos públicos. Em sua obra clássica, Schumpeter (1947:269) também enfatizou a competição eleitoral entre as elites políticas e os partidos: “o método democrático é o arranjo institucional para tomar decisões políticas no qual indivíduos adquirem o poder de decidir por intermédio de uma disputa competitiva pelo voto do povo.” Nas últimas duas décadas, porém, a maior parte dos cientistas políticos tem utilizado uma definição mais extensa e menos parcimoniosa, mais afim com a que apresentamos acima.

Przeworski *et alii* são uma exceção na proposta de uma definição tão parcimoniosa, mas a proeminência dos autores e a relevância do seu projeto fazem deles uma exceção que deve ser levada a sério. Segundo eles, as classificações de regimes políticos devem “confiar exclusivamente em julgamentos observáveis e não em julgamentos subjetivos” (Alvarez *et alii*, 1996:3). Mas a distinção entre o “observável” e o “subjetivo” é por demais rígida; os autores não dão o devido valor à subjetividade envolvida em seus próprios julgamentos sobre a liberdade e a isenção das eleições. Os regimes devem ser classificados de acordo com fatores “observáveis”, mas os cientistas sociais precisam julgar se a violação dessas condições é suficientemente grave para afirmar que um regime não é democrático. Além disso, tomar por

base julgamentos observáveis não restringe necessariamente uma definição de democracia à esfera eleitoral. A situação das liberdades civis e dos direitos humanos, a amplitude da participação e o grau em que atores não democráticos têm poder de veto sobre as políticas governamentais, tudo isso é “observável”. Muitas vezes é mais difícil conseguir dados confiáveis sobre a situação dos direitos humanos e sobre se o governo eleito realmente tem poder para governar do que sobre a imparcialidade e lisura das eleições. É um erro, contudo, classificar regimes políticos sem fazer julgamentos acerca do respeito às liberdades civis e sem verificar se as autoridades eleitas realmente governam.

Focalizar exclusivamente a competição política leva a uma definição submínima e a erros na classificação dos regimes. De acordo com Karl (1986), o “eleitoralismo” — a equiparação de eleições competitivas com democracia — ignora dimensões fundamentais da democracia. Eleições competitivas sem amplo sufrágio adulto podem existir em um regime oligárquico pré-democrático ou em um regime racial ou etnicamente restritivo que exclui a maior parte da população (por exemplo, a África do Sul antes do fim do *apartheid*). Mas se um governo contemporâneo é eleito em disputas que excluem a maior parte da população adulta, ele viola o significado básico da democracia — o governo do povo. Por mais que a definição de democracia representativa tenha se afastado de seu sentido básico original, é essencial preservar a idéia de que governos democráticos são eleitos pelo povo. Em termos práticos, esse segundo critério não discrimina muito a onda de democratização pós-1974, porque quase todos os países que realizaram eleições competitivas livres e limpas o fizeram com base em um direito de sufrágio amplamente inclusivo.

Alvarez e colaboradores rejeitam expressamente o uso de julgamentos subjetivos sobre as liberdades civis na classificação de regimes⁵. No entanto, se não existe respeito às liberdades civis fundamentais tradicionalmente associadas à democracia, um regime não pode ser democrático da maneira como entendemos esta palavra hoje. Sem a proteção de liberdades civis, o processo eleitoral em si é vicioso; as eleições não são livres e isentas quando a oposição se expõe a represálias por criticar o governo, quando estão proibidas a manifestação e a divulgação de opiniões contrárias ao governo, quando os partidos políticos não podem se organizar ou reunir, quando os jornalistas não

podem publicar livremente suas opiniões, quando os candidatos são proibidos de viajar, e assim por diante.

Przeworski e colaboradores procuram corrigir essa deficiência de sua definição classificando como democráticos somente os regimes em que houve pelo menos uma vez alternância no poder, o que significa avaliar retrospectivamente a efetividade do processo eleitoral. “Toda vez que um partido governante sofreu uma derrota eleitoral e permitiu que a oposição assumisse o poder, o regime é classificado como democrático durante todo o período em que este partido exerceu o governo sob as mesmas regras” (Przeworski *et alii*, 2000:24). Mas esse critério é ao mesmo tempo inclusivo demais e inclusivo de menos. As violações de liberdades civis ou de direitos políticos podem ter como alvo determinada tendência política — até mesmo uma tendência dominante —, e ainda assim facultar ao eleitorado algumas escolhas, produzindo dessa forma a requerida alternância de poder, sem no entanto permitir que se realizem eleições livres e limpas. Foi o que aconteceu na Argentina entre 1958 e 1966, quando o partido peronista foi proscrito, a partir do que o povo ficou impedido de votar no partido mais popular.

Além disso, mesmo que a alternância no poder demonstre que as eleições são livres e limpas no tempo t , isso não provaria a isenção do processo eleitoral no período $t-1$. Vejamos, por exemplo, o caso da Jamaica. Dada a alternância no poder em 1989, Przeworski *et alii* classificaram a Jamaica retroativamente como uma democracia durante o período 1962-1990, embora o partido dominante, o Jamaica Labor Party — JLP, tivesse manipulado o calendário eleitoral e concorrido às eleições de 1983 praticamente sozinho. O JLP controlou todas as cadeiras do Parlamento entre 1984 e 1989. Este é um problema importante em alguns países da América Latina. De acordo com tais regras de codificação, e dada a alternância de poder em 2000, presume-se que as eleições mexicanas fossem vistas como livres e limpas durante os últimos anos do século XX e, talvez, até mesmo antes. Contudo, o fato de as eleições de 2000 haverem permitido uma alternância no poder não diz nada sobre a isenção de eleições anteriores.

A regra às vezes cria o problema oposto, levando a excluir da categoria de democracia países onde as liberdades fundamentais para a realização de eleições livres e limpas estão presentes e o eleitorado está satisfeito com o partido governante. O Japão já era uma democracia

décadas antes de haver alternância no poder. Mas sob as regras de alternância, não está claro se o Japão teria preenchido os requisitos de uma democracia se Przeworski e outros houvessem classificado este país alguns anos antes. O Partido Democrático Liberal — PDL nunca deixou o poder entre 1955 (quando foi fundado) e 1990 (última data incluída na base de dados de Przeworski *et alii*). A presença de um partido dominante que sistematicamente vence as eleições durante umas tantas décadas não é por si mesma incompatível com a democracia.

Alvarez e colaboradores (1996:20) afirmam que somente através da investigação empírica, e não de uma definição, é possível verificar se a ausência de violência arbitrária está associada à democracia. Mas uma das principais características da democracia representativa moderna é sua dimensão liberal: governo limitado e respeito a alguns valores básicos relativos à inviolabilidade do indivíduo. Alguns governos escolhidos em eleições competitivas infringiram gravemente esses direitos. Nos primeiros anos do regime de Hitler, o governo eleito competitivamente já começava a pôr em prática uma campanha sistemática para negar direitos básicos a determinados grupos. De modo semelhante, em certas regiões da Colômbia (da década de 80 até hoje) e do Peru (nos anos 80 e início da década de 90), operações governamentais ou paramilitares contra a guerrilha e o tráfico de drogas submeteram as populações camponesas inocentes a uma experiência nada democrática. Quando essas condições são generalizadas e atingem uma grande parcela da população, o país não deve ser considerado uma democracia. Em suma, é importante distinguir governos iliberais eleitos e democracias liberais.

Além disso, um governo só é democrático se os dirigentes eleitos realmente governam. Przeworski *et alii* (2000:35) rejeitam terminantemente esse critério e sustentam que as classificações de regimes não devem basear-se em juízos sobre o exercício real do poder:

“Em algumas democracias (de que Honduras e Tailândia são protótipos), o governo civil não é mais que uma delgada camada encobrindo o poder militar que é, de fato, exercido por generais reformados. Mas enquanto os governantes forem eleitos em eleições nas quais outros grupos tenham a chance de vencer e enquanto não usarem o poder dos seus cargos para eliminar a oposição, o fato de o chefe do Executi-

Scott Mainwaring, Daniel Brinks e Aníbal Pérez-Liñán

vo ser um general ou um serviçal de general não acrescenta nenhuma informação relevante”.

Temos dúvidas sobre esse argumento quando “o governo civil não é mais que uma delgada camada encobrindo o poder militar”. Se o governo eleito pelo povo não governa realmente, ele não é democrático. O argumento contrário parece basear-se na suposição da existência de uma opção, isto é, que as pessoas podem escolher entre o serviçal de um general e alguém que não seja servil. Mas em algumas circunstâncias, os candidatos são menos serviçais dele do que seus reféns. E nesses casos, o processo decisório em áreas fundamentais é constrangido pela ameaça de intervenção militar ou pela falta de controle sobre os militares.

Na América Latina, são abundantes os exemplos de governos eleitos em competições livres mas restringidos pela “tutela” militar. Na Argentina, entre 1955 e 1966, alguns resultados eleitorais foram descartados *a priori*, porque os militares proscreveram o partido de maior apoio popular. Na Guatemala, os militares desempenharam um papel tutelar *de facto* durante a década de 80 e o início da de 90. Cerca de dois anos depois de ganhar as eleições de 1985, bastante limpas, o presidente Cerezo admitiu que, quando assumiu o poder, os militares só lhe permitiram exercer uma terça parte de seus poderes constitucionais. O presidente disse ainda que a situação melhorou desde então, mas outro observador local calculou que a porcentagem de poder que ele podia efetivamente exercer era de 10% a 15% menor em 1988⁶. Situação parecida prevaleceu em El Salvador, de 1982 até pouco antes das eleições de 1994. Forças militares e grupos paramilitares, que o governo civil não controlava, assassinaram brutalmente dezenas de milhares de esquerdistas e supostos simpatizantes. Resultados eleitorais inaceitáveis aos olhos dos militares foram descartados.

Em El Salvador e na Guatemala, os governos tinham sido escolhidos em eleições mais ou menos livres e isentas, mas as forças militares e os grupos paramilitares controlavam um amplo espectro das decisões de políticas, incluindo uma parcela expressiva da opinião pública (os militares reprimiram violentamente a esquerda), a política de direitos humanos, os meios empregados na guerra civil, aspectos importantes da política trabalhista (os sindicatos foram brutalmente reprimidos), a política agrária e muitas outras áreas. Os governos escolhidos pelo povo não governavam verdadeiramente em importantes

áreas de políticas. Em muitas delas, quem mandava eram os militares ou os grupos paramilitares e nenhuma das opções eleitorais representava uma alternativa a essa situação. Qualificar um governo desses como “democrático” não faz jus à palavra. Se um governo eleito não pode governar porque os militares ou um outro ator dominam o sistema político, esse governo não é democrático. O uso de uma definição submínima de democracia faz com que Przeworski e colaboradores classifiquem como democráticos regimes cujas práticas teriam levado a maioria dos observadores a fazer o julgamento oposto.

REGRAS DE CODIFICAÇÃO E AGREGAÇÃO

Esta seção apresenta as regras de codificação e agregação que usamos para classificar regimes políticos. Regras ponderadas e explícitas são elementos básicos na classificação de regimes (Munck e Verkuijlen, 2000); viabilizam a imparcialidade de avaliações entre casos e entre períodos históricos; reduzem a subjetividade e os erros de medição que incidem na classificação de regimes (Bollen, 1993; Bollen e Paxton, 2000), a não ser que sejam usados critérios estritamente objetivos, como faz Vanhanen (1990), mas com uma considerável perda de exatidão conceitual. Regras com essa qualidade também ajudam outros teóricos a julgar o valor dos critérios e das próprias classificações⁷.

As regras de codificação que usamos avaliam o grau de violação dos quatro critérios que definem uma democracia. Elas tipificam as possíveis violações desses princípios e as ordenam em transgressões totais ou parciais. O esquema de codificação é o seguinte:

1) Eleições para o Legislativo e o Executivo

O chefe de governo (na América Latina, o presidente) foi eleito em eleições livres e limpas ou foi designado para o cargo, segundo o preceito constitucional, para substituir um presidente que faleceu, renunciou ou sofreu *impeachment*. Por “eleito” entendemos, tal como Przeworski *et alii* (2000), que ele foi escolhido em eleições diretas isentas ou por um grupo em sua maior parte escolhido em eleições diretas. Do mesmo modo, existe um organismo legislativo, cujos membros, em sua grande maioria, foram eleitos de maneira limpa. Com raras exceções, no período pós-1945 houve eleições diretas para o Congresso Nacional, embora em umas poucas ocasiões, como no caso do

Senado argentino até a reforma constitucional de 1994, alguns membros tenham sido eleitos por via indireta em pleitos livres e limpos.

Em uma *democracia*, o chefe de governo e os membros do Legislativo são escolhidos em eleições livres e limpas. Há *violação grave* desse princípio democrático quando: a) o chefe de governo ou os membros do Legislativo não são eleitos; b) o governo lança mão de certos recursos políticos (patronagem, repressão, ou uma combinação dos dois) para assegurar a vitória eleitoral — isto é, existem queixas sistemáticas de fraudes ou de repressão, e uma quase certeza antecipada sobre o resultado das eleições presidenciais (por exemplo: México 1945-88, Argentina 1952-55, El Salvador 1952-63, Paraguai 1960-89); c) por intermédio da fraude, da manipulação ou da repressão, o governo inviabiliza a participação nas eleições de uma ampla gama de partidos (ou se estes concorrem, não tomam posse).

Há *violação parcial* quando: a) há queixas sistemáticas sobre fraudes eleitorais e/ou perseguições à oposição, mas, apesar disso, existe uma margem de incerteza quanto aos resultados das eleições e o governo não consegue formar amplas maiorias no Legislativo; ou b) os militares vetam alguns candidatos presidenciais tidos como “inaceitáveis”, mas importantes (por exemplo, Argentina 1958-66)⁸; quando a fraude influi mas não distorce completamente os resultados eleitorais ou as eleições se realizam em condições substancialmente desiguais (é o caso, por exemplo, da Nicarágua em 1984, quando os sandinistas dominavam a mídia e coagiam os grupos opositores, e de El Salvador, durante os anos 80, quando a esquerda foi pesadamente reprimida).

2) O direito de voto é inclusivo?

Em uma *democracia*, o direito de voto é amplo se comparado com outros países no mesmo período histórico, e as categorias sociais privadas do direito de votar (as crianças, por exemplo) não são vistas como grupos politicamente excluídos portadores de preferências eleitorais específicas.

Há *violação grave* desse princípio democrático quando uma grande parcela da população adulta é privada do direito de voto por motivos étnicos, de classe, de gênero ou de nível de instrução, em condições que: a) podem impedir a obtenção de resultados eleitorais muito dife-

rentes (ou assim se pensa); ou b) são excepcionalmente excludentes para aquele período histórico; ou c) deflagram protestos sociais de massa.

Há *violação parcial* quando a privação do direito de voto a alguns grupos sociais se dá em condições que provavelmente não influem de modo significativo nos resultados eleitorais.

Esses critérios de inclusão envolvem julgamentos complexos; só que o critério óbvio e simples — o sufrágio adulto universal — pode ser enganoso, se adotamos um critério retrospectivo para a classificação de regimes. Mesmo hoje em dia, poucos países, se é que existe algum, respeitam o sufrágio adulto universal. Vários países considerados democráticos excluem os doentes mentais, os presos, os estrangeiros com visto permanente de residência, os não-residentes e os integrantes das Forças Armadas. Além disso, não incluímos a privação do direito de sufrágio às mulheres e aos analfabetos durante os primeiros anos estudados. Essas exclusões mais antigas eram produtos da cultura do passado e esse critério de democracia se modificou com o tempo.

3) As liberdades civis são respeitadas?

Em uma *democracia*, violações aos direitos humanos não são comuns, os partidos são livres para se organizar e o governo respeita as garantias constitucionais.

Há *violação grave* desse princípio democrático quando: a) violações flagrantes dos direitos humanos ou a censura aos meios de comunicação de massa controlados pela oposição ocorrem sistematicamente; ou b) os partidos políticos não têm liberdade de organização — isto é, a maioria dos principais partidos é banida; somente se permite a existência de um único partido ou de um punhado de partidos rigidamente controlados pelo governo (por exemplo, Panamá 1968-80, Paraguai 1947-59, Brasil 1965-79).

Há *violação parcial* desse princípio democrático quando: a) as violações dos direitos humanos são menos generalizadas, mas ainda assim afetam a capacidade de organização da oposição em algumas regiões geográficas e setores sociais; ou b) há censura intermitente aos meios de comunicação de massa ou interdição eventual de um partido ou candidato importante.

4) As autoridades eleitas têm reais condições de exercer o governo?

Em uma *democracia*, os líderes militares ou os militares como instituição têm influência insignificante ou negligenciável em áreas de políticas que não se relacionam especificamente com as Forças Armadas, e suas preferências não afetam substancialmente as chances dos candidatos presidenciais.

Há uma *violação grave* desse princípio democrático quando: a) os líderes militares ou os militares como instituição dominam abertamente áreas de políticas públicas não relacionadas estritamente com as Forças Armadas; ou b) o chefe de governo eleito é um fantoche, de modo que o processo eleitoral não determina realmente quem governa.

Há *violação parcial* quando os líderes militares ou as Forças Armadas como instituição têm poder de veto sobre políticas importantes em algumas áreas não relacionadas com questões propriamente militares (por exemplo, Equador 1961-62).

Munck e Verkuilen (2000) salientam a importância de haver regras explícitas e criteriosas para a transformação de dimensões desagregadas dos regimes em uma classificação agregada de regimes. Nossa regra de agregação é simples. Usamos as quatro dimensões para construir uma escala tricotômica de democratização na América Latina. Classificamos os governos em democráticos, semidemocráticos ou autoritários. Quando os governos não cometem nenhuma violação de nenhum dos quatro critérios, são codificados como democráticos; se mostram uma ou mais violações graves, são classificados como autoritários e como semidemocráticos se apresentam apenas violações parciais em uma ou mais categorias.

Os critérios contidos em nossa definição de democracia envolvem um certo arbítrio de codificação — isto é, incluem avaliações subjetivas. Mas preferimos uma definição completa, ainda que introduzindo esse tipo de julgamento, a uma definição submínima. De pouco vale ter uma classificação baseada em dados objetivos se ela não inclui critérios suficientes para distinguir democracias de não-democracias. Os cientistas sociais não deveriam ignorar aspectos básicos da democracia apenas porque são difíceis de medir. Uma avaliação bem fundamentada, orientada por regras de codificação bem especificadas, é melhor do que não ter medida alguma.

Reconhecemos o valor das escalas contínuas de democracia. Podíamos ter construído uma escala mais contínua mediante um princípio aditivo de agregação, somando pontos (de zero a dois para cada dimensão) nas quatro dimensões — o que resultaria numa escala de nove pontos, de zero a oito. Nessa etapa de nosso trabalho, porém, temos razões práticas e conceituais para preferir uma tricotomia a uma escala mais diferenciada construída dessa forma. Em termos conceituais, somar pontos nas quatro dimensões poderia causar distorções, porque haveria um suposto de que todas elas podem ser medidas por intervalo, podem ser medidas nas mesmas unidades e têm o mesmo peso conceitual, de modo que um valor alto em algumas dimensões pode contrabalançar um valor baixo em outras.

As regras de codificação e agregação que usamos, e, em consequência, nossa classificação de regimes, não se baseia nesses supostos. As quatro dimensões são codificadas em escalas ordinais (violação grave, violação parcial, nenhuma violação), e uma agregação matemática pode ser enganosa, porque as distâncias entre categorias ordinais não são necessariamente uniformes. A suposição do peso conceitual igual, inerente a um processo de agregação aditivo, também é problemática, pois as quatro dimensões são necessárias em separado e suficientes em conjunto para a democracia. Violações flagrantes em uma dimensão não podem ser compensadas pelo respeito a princípios democráticos em outras. Por exemplo, se as eleições são fraudulentas e o governo faz uma campanha generalizada de intimidação que acaba inviabilizando a participação dos partidos de oposição, a extensão da franquia eleitoral não vai aumentar o caráter democrático do regime.

Nosso método de agregação também oferece uma vantagem prática. Um processo de agregação aditivo exige uma avaliação metódica de cada dimensão da democracia, em cada regime, em cada ano. O procedimento que escolhemos, ao contrário, permite limitar a coleta de dados aos casos em que não há violação essencial no plano eleitoral. O critério eleitoral seleciona os governos francamente autoritários, limitando a coleta mais dispendiosa e detalhada de informações às democracias, semidemocracias ou às formas disfarçadas de autoritarismo. Se um regime não promove eleições razoavelmente livres e limpas, não é preciso coletar dados adicionais sobre ele. Como é mais fácil obter informações para o primeiro critério, essa regra de agregação reduz os custos da coleta de informações.

UMA CLASSIFICAÇÃO DE REGIMES NA AMÉRICA LATINA

O Quadro 1 mostra nossa classificação de dezenove países da América Latina no período 1945-1999. Trata-se de uma classificação tricotômica ordinal, que varia de mais democrático a menos democrático. Ela não faz distinção entre diferentes tipos de regimes manifestamente não democráticos. Tal diferenciação é relevante para certos fins (Linz, 1975; Linz e Stepan, 1996:38-54), mas aqui estamos principalmente interessados em uma escala que vai dos regimes democráticos aos não democráticos. Empregamos o termo “autoritário” sem muito rigor, para abarcar todos os regimes claramente não democráticos. A categoria de semidemocracia inclui uma variedade de regimes que patrocinam eleições competitivas mas que, apesar disso, não podem ser codificados como democracias. Poderíamos ter classificado as semidemocracias em várias subcategorias, mas em todas elas há elei-

Quadro 1
Classificação de Regimes Latino-Americanos
1945-99

| | | | | | |
|-----------|---------|---|-----------|---------|---|
| Argentina | 1945 | A | México | 1945-87 | A |
| | 1946-50 | S | | 1988-99 | S |
| | 1951-57 | A | Nicarágua | 1945-83 | A |
| | 1958-61 | S | | 1984-99 | S |
| | 1962 | A | Panamá | 1945-47 | S |
| | 1963-65 | S | | 1948-55 | A |
| | 1966-72 | A | | 1956-67 | S |
| | 1973-74 | D | | 1968-89 | A |
| | 1975 | S | | 1990-93 | S |
| | 1976-82 | A | | 1994-99 | D |
| Bolívia | 1983-99 | D | Paraguai | 1945-88 | A |
| | 1945-55 | A | | 1989-99 | S |
| | 1956-63 | S | Peru | 1945-47 | S |
| | 1964-81 | A | | 1948-55 | A |
| Brasil | 1982-99 | D | | 1956-61 | S |
| | 1945 | A | | 1962 | A |
| | 1946-63 | D | | 1963-67 | D |
| | 1964-84 | A | | 1968-79 | A |
| Chile | 1985-99 | D | | 1980-82 | D |
| | 1945-72 | D | | 1983-84 | S |
| | 1973-89 | A | | 1985-87 | D |
| | 1990-99 | D | | 1988-91 | S |
| Colômbia | 1945-48 | S | Peru | 1992-94 | A |

(continua)

Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999

Quadro 1
Classificação de Regimes Latino-Americanos
1945-99 (continuação)

| | | | | | |
|-------------|---------|---|-----------------|---------|---|
| Colômbia | 1949-57 | A | Peru | 1995-99 | S |
| | 1958-73 | S | Rep. Dominicana | 1945-65 | A |
| | 1974-89 | D | | 1966-73 | S |
| | 1990-99 | S | | 1974-77 | A |
| Costa Rica | 1945-48 | S | | 1978-93 | D |
| | 1949-99 | D | | 1994-95 | S |
| El Salvador | 1945-83 | A | | 1996-99 | D |
| | 1984-91 | S | Uruguai | 1945-72 | D |
| | 1992-99 | D | | 1973-84 | A |
| Equador | 1945-47 | A | | 1985-99 | D |
| | 1948-60 | D | Venezuela | 1945 | A |
| | 1961-62 | S | | 1946 | S |
| | 1963-66 | A | | 1947 | D |
| | 1967-69 | S | | 1948-57 | A |
| | 1970-78 | A | | 1958-99 | D |
| | 1979-99 | D | | | |
| Guatemala | 1945-53 | S | | | |
| | 1954-85 | A | | | |
| | 1986-99 | S | | | |
| Haiti | 1945-99 | A | | | |
| Honduras | 1945-54 | A | | | |
| | 1955-56 | A | | | |
| | 1957-62 | S | | | |
| | 1963-70 | A | | | |
| | 1971 | S | | | |
| | 1972-81 | A | | | |
| | 1982-93 | S | | | |
| | 1994-99 | D | | | |

Obs.: Codificamos o ano de transição de um regime como pertencente ao novo regime. Por exemplo, embora a ditadura militar argentina tenha durado de 1976 a 1983, codificamos 1983 como democrático, porque o novo regime foi instalado em dezembro daquele ano.
D = democrático; S = semidemocrático; A = autoritário.

ções razoavelmente livres e limpas, enquanto existem falhas em outros fatores.

Nesta seção e na próxima, discutimos com mais detalhes a escolha que fizemos do nível de medida. Por que escolhemos uma escala categorial em vez de um índice contínuo? E por que esta escala é tricotômica e não uma simples dicotomia?

Além dos problemas de agregação abordados na seção anterior, duas razões nos levaram a optar por uma escala categorial. A primeira é que, não obstante as vantagens das escalas contínuas para certos objetivos de pesquisa (Bollen, 1980; Bollen e Jackman, 1989:612; Coppedge e Reinicke, 1990; Dahl, 1971; Diamond, 1999; Elkins, 2000; Hadenius, 1992:36-71; Vanhanen, 1990), para outros fins, continua sendo útil designar os regimes políticos. Tanto as escalas contínuas quanto as ordinais servem a importantes objetivos de pesquisa (Collier e Adcock, 1999). As designações dos regimes são essenciais para a análise comparada de processos históricos, para a descrição dos regimes e para o estudo de suas rupturas e transições.

A segunda razão é que, dadas as nossas restrições de tempo e custo, ficaria difícil construir uma medida mais refinada para cada país e para cada ano desde 1945. Podemos não ter certeza se devemos atribuir um valor de 6 ou 7 a um país na escala intervalar da Freedom House, mas estar certos de que se trata de uma semidemocracia. Construindo uma escala tricotômica que demanda poucas informações, é possível reduzir significativamente o número de erros de codificação e, com isso, garantir maior confiabilidade do que seria factível em um esquema de classificação mais exigente em termos de informações. Nossa escala contém um número suficiente de categorias para evitar enquadrar à força certos casos em categorias que infringem nosso entendimento de senso comum, mas tem um número de categorias suficientemente pequeno para que não seja preciso estabelecer distinções muito sutis entre os regimes.

Como nossa codificação é qualitativa e histórica, implica um certo nível de julgamento subjetivo. Mas trabalhando com regras explícitas, as quatro dimensões são uniformes e os parâmetros *gerais* que orientam esses julgamentos são claros. O fato de haver disponibilidade de dados secundários produzidos por especialistas do país, aliado a critérios de codificação explícitos e relativamente simples, facilita a verificação de nossa classificação por parte de outros estudiosos.

É claro que, mesmo trabalhando com regras explícitas de codificação, é difícil classificar certos países que podem estar numa ou noutra categoria. Por exemplo, dever-se-ia classificar o Brasil, no período entre 1946-1963, como uma semidemocracia, por causa das restrições à participação e à competição, ou como uma democracia, visto que a com-

petição no plano nacional era bastante vigorosa e a participação ampla? É possível defender as duas possibilidades.

Resumindo: nossa classificação tricotômica ordinal resume um bom número de informações, é conceitual e descritivamente mais rica que as codificações quantitativas, e permite distribuir os regimes atualmente existentes em uma escala contínua de práticas políticas de modo compatível com o entendimento intuitivo da natureza e da mudança dos regimes. As categorias são facilmente compreensíveis na linguagem corrente da ciência política; a tricotomia leva em conta uma significativa variação de tipos de regime. Por fim, nossa abordagem tricotômica ordinal é consistente com a natureza contínua da prática democrática. Ela introduz pontos de corte teoricamente fundamentados em uma variedade mais contínua de práticas⁹.

COMPARANDO ESCALAS DICOTÔMICAS E TRICOTÔMICAS

Przeworski *et alii* (2000:57-59) e Sartori (1987:182-185; 1991) afirmam que a democracia deve ser concebida como um fenômeno dicotômico: um governo é ou não é democrático. Nós optamos por uma medida tricotômica e, por isso, nos aproximamos de Przeworski *et alii* e Sartori, mas temos algumas reservas a fazer à dicotomia.

Przeworski *et alii* classificam como democracias países onde o presidente da República e os membros do Legislativo são eleitos, onde há mais de um partido e há uma alternância de poder. Não há meio termo; todos os outros países são ditaduras. Um regime menos autoritário pode ser menos ruim, mas nem por isso, nessa concepção, é mais democrático. Sartori (1987) também diz que os regimes têm de ser primeiro classificados como democracias antes que haja lógica em investigar até que ponto são democráticos. Sartori e Przeworski *et alii* reconhecem que há gradações entre as democracias: algumas são mais democráticas do que outras. Eles não querem dizer com isso que não existem graus de democracia, mas que há um “ponto zero natural” para as democracias: regimes que estão acima de um certo ponto são democráticos e em diferentes graus, enquanto os outros não são democráticos, mas qualitativamente diferentes.

Uma parte desse argumento é interessante: às vezes é útil ir além de uma medida contínua de regimes e atribuir-lhes uma designação qualitativa. Muitos regimes são abertamente não democráticos, e faz

sentido classificá-los como tal. Além disso, as designações de regimes são úteis para a análise de mudanças bruscas. Escalas intervalares podem dar conta dessas situações, mas é útil definir alguns pontos de corte que indiquem que houve uma mudança de regime. E um regime claramente democrático deve ser qualificado como tal. Portanto, Przeworski *et alii* e Sartori mantêm intacta uma indispensável distinção entre democracia e não-democracia. Não se deve desistir da busca de categorizar regimes e simplesmente dar-lhes uma pontuação quantitativa.

Mas Przeworski *et alii* e Sartori são excessivamente parcimoniosos na dicotomização entre democracia e não-democracia. Mesmo que se reconheça o valor de rotular regimes de uma maneira qualitativa, na América Latina contemporânea uma dicotomia simples não é suficiente. Uma classificação tricotômica é mais útil: democracia, semidemocracia e não-democracia ou autoritarismo.

Przeworski *et alii* (2000:57-58) rejeitam expressamente a idéia de que há regimes que ficam na fronteira entre democracia e ditadura, mas seus argumentos ignoram as condições reais de muitos regimes no mundo contemporâneo, especialmente fora do círculo dos países ocidentais industrializados. Muitos regimes eleitos competitivamente não são nem de longe democracias, mas chamá-los de autoritários também é errado. Esse é um problema sério em muitos países no pós-1978 na América Latina. Como afirmam Diamond (1996; 1999), Hartlyn (1998), Karl (1995), O'Donnell (1994; 2001), Valenzuela (1992) e outros, muitos regimes latino-americanos satisfazem os requisitos de eleições limpas e competitivas, mas em outras dimensões importantes ficam aquém de uma democracia. A dicotomia é excessivamente parcimoniosa; perde informações demais sobre os regimes.

Muitos regimes não se aproximam claramente nem do tipo ideal de democracia nem do autoritarismo e, portanto, não se encaixam bem em nenhum dos campos. Características democráticas e autoritárias coexistem em muitos regimes que se situam entre os dois pólos. Essa mistura de atributos coloca esses regimes em uma “zona cinzenta”, uma categoria intermediária no espaço entre democracia e autoritarismo.

Uma dicotomia requer distinções muito nítidas entre os regimes quando a realidade pode não justificá-las. As classificações dicotômi-

cas forçam um grande número de casos intermediários a caber em uma das duas categorias, e ambas podem não se ajustar. Para a maioria dos objetivos de pesquisa, uma classificação dicotômica não é nem conceitualmente necessária nem uma escolha ótima.

São esses problemas das dicotomias que nos levaram a preferir uma classificação tricotômica. A presença de elementos autoritários em regimes democraticamente eleitos é bastante conhecida (Diamond, 1996; Karl, 1995; O'Donnell, 1993; 1994; 2001; Valenzuela, 1992); a existência de instituições eleitorais não impede a repressão autoritária no uso dessas instituições. Collier e Levitsky (1997) tratam esses regimes como “subtipos reduzidos” de democracia. Na América Latina, muitos governos eleitos democraticamente desrespeitam as liberdades civis e políticas que tornam possível a realização de eleições livres e limpas. Ademais, o fato de haver eleições livres e limpas não garante a observância dos outros três critérios, e tampouco a ausência ou o mau funcionamento dessas instituições tornam todos os casos igualmente autoritários. Elementos de autoritarismo estão presentes em diversos graus em muitos regimes baseados em eleições razoavelmente livres e limpas, sem que destruam completamente sua eficácia para a expressão da escolha popular. Esse fato justifica a inclusão de uma categoria intermediária de “semidemocracias”.

O conceito de semidemocracia permite-nos identificar os muitos regimes em que as imperfeições na prática democrática prejudicam mas não destroem completamente a efetividade das instituições eleitorais. A inclusão da categoria de semidemocracia aumenta o nível de discriminação de nossa escala (porque se presume que diminua os erros de mensuração), e ainda nos permite pensar os regimes em termos de categoriais conceitualmente ricas.

COMPARANDO MEDIDAS DE DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Nesta seção comparamos as três medidas correntes de democracia que proporcionam classificações anuais da mesma durante um largo período de tempo e estimamos sua validade e confiabilidade para o estudo da América Latina: Przeworski *et alii* (2000:13-77), Freedom House (Gastil, 1991) e Polity (Gurr *et alii*, 1990; Jaggers e Gurr, 1995; 1996). Focalizamos essas três classificações, porque codificar cada país, para cada ano, permite que os estudiosos identifiquem a ocorrência de transições entre regimes e, ao fim e ao cabo, expliquem essas

transições. As codificações anuais também facilitam a identificação de grandes tendências regionais e permitem saber quando começam as ondas de democratização e quando elas se invertem. Finalmente, as codificações anuais ajudam a investigar as causas e as consequências de diferentes tipos de regimes, tal como fizeram Przeworski *et alii* (2000) em seu estudo pioneiro.

O Quadro 2 mostra que as quatro medidas de democracia estão altamente correlacionadas¹⁰. A força dessas correlações, no entanto, não significa que a preferência por uma delas deixe de ter importantes consequências. Na verdade, as diferentes medidas produzem conclusões diversas sobre algumas questões-chave — como, por exemplo, qual a profundidade das mudanças causadas pela onda de democratização do pós-1978 e se a década de 90 foi realmente marcada por uma discreta erosão democrática, como concluiu Diamond (1996; 1999) a partir dos dados da Freedom House. A correlação seria forte mesmo que uma escala, sistematicamente, superestimasse o grau de democratização de cada país. E muitas diferenças entre essas medidas não são aleatórias, mas resultados da escolha de uma definição submínima (Przeworski *et alii*, 2000), de uma modificação dos critérios de codificação (Freedom House) ou de um viés político operando contra os governos de esquerda (Freedom House).

Quadro 2

| | Freedom House (1972-96) | Polity III (1945-94) | Przeworski <i>et alii</i> (1950-90) |
|---------------------------|----------------------------|-------------------------|--|
| Mainwaring <i>et alii</i> | 0,82 | 0,86 | 0,83* |
| Freedom House | | 0,86 | 0,80 |
| Polity III | | | 0,80 |

*Spearman rho. Todas as outras correlações são indicadas por valores da correlação de Pearson. Todas as correlações são significativas no nível de 0,01 (teste de duas caudas).

Freedom House — desde 1972, a fundação Freedom House classifica anualmente todos os países independentes, atribuindo-lhes pontos que variam de 1 (a pontuação melhor) a 7, em função das liberdades civis e dos direitos políticos praticados (Gastil, 1991)¹¹. As avaliações da Freedom House têm sido usadas como medidas dos regimes políticos, combinando-se essas duas pontuações para se obter uma apreciação do grau de democratização de um regime (Diamond, 1996; 1999:24-34). Esses pontos fornecem uma medida razoavelmente diferenciada da democracia e abrangem quase três décadas. Pelo menos três das quatro dimensões de nossa definição estão implícitas neles:

competição livre e limpa, ampla participação e liberdades civis e direitos humanos.

Por outro lado, as avaliações da Freedom House contêm duas deficiências importantes para uma análise da democracia. Primeiro, falta-lhes regras explícitas de codificação, o que torna impossível saber que critérios foram usados para ajuizar os regimes, e isso traz problemas sérios de confiabilidade e validade. Segundo, seus índices encerram duas distorções sistemáticas de fundo: as avaliações dos regimes são indevidamente negativas e as mudanças de pontuação se devem às vezes mais a modificações nos critérios do que a alterações nas condições reais.

A primeira deficiência explicita-se no duro tratamento dispensado ao governo sandinista da Nicarágua (1979-90) em comparação com o que foi dado a El Salvador no mesmo período. A Freedom House indica que havia um governo mais democrático em El Salvador (que obteve um valor combinado invertido de 6) do que na Nicarágua (que recebeu um valor combinado invertido de 4) em 1984. No entanto, neste ano, em El Salvador, os militares adotaram uma prática de repressão generalizada da política e dos sindicatos e sufocaram violentamente a oposição de esquerda. Na Nicarágua, três partidos à direita e três à esquerda do governo sandinista participaram das eleições daquele ano e a maioria dos observadores europeus afirmou que o processo eleitoral tinha sido livre e isento de fraude e manipulação. A violência política fora da área do conflito entre os sandinistas e os contras era limitada. Apesar da ocasional perseguição aos adversários políticos, o regime sandinista não matou, prendeu ou torturou maciçamente a liderança da oposição. A maioria dos observadores concorda que as eleições e as condições em que se realizaram foram mais democráticas do que as de El Salvador. Esse erro de classificação não é um caso isolado. Bollen e Paxton (2000:77) mostram que a Freedom House tem um *bias* sistemático em relação aos governos de esquerda.

Segundo, muitas pontuações correspondentes à década de 70 e aos primeiros anos da de 80 são excessivamente positivas se comparadas às dos anos 90. Por exemplo, os índices do México variaram entre 6 e 8 durante todo o período autoritário dos 70 aos 80. No entanto, nessa época, a competição política era muito restrita. O Partido Revolucionário Institucional — PRI saiu vencedor em todas as eleições para governadores e para o Senado dos anos 30 até o final dos 80; simples-

mente não havia a menor possibilidade de alternância no poder, fosse no plano nacional ou estadual, e a oposição era perseguida. A Colômbia também recebeu 10 de pontuação no início da década de 70, quando a competição ainda era bastante limitada (1972-74). O pacto da Frente Nacional, firmado em 1958, estabeleceu que, quaisquer que fossem os resultados eleitorais, as cadeiras do Congresso passariam a ser divididas eqüitativamente entre liberais e conservadores, e os partidos tradicionais combinaram se revezar no poder a cada eleição presidencial. A República Dominicana (1972-73) e El Salvador (1972-75) foram classificados com o valor 9 durante períodos semidemocráticos e autoritários, respectivamente. Já o índice agregado atribuído à Guatemala foi 9, em 1972, e 10 em 1973, durante regime autoritário.

As cotações da Freedom House tornaram-se mais rigorosas nos anos 90, não refletindo, porém, o progresso alcançado em vários países. Por exemplo, o sistema político mexicano tornou-se mais democrático depois de 1988 — a eleição presidencial de 1988, apesar de corrompida pela fraude, foi certamente a mais democrática que o México realizou desde a fundação do regime do PRI em 1929. Em 1990, a oposição já se apresentava como um competidor político de peso em muitos estados. Contudo, a pontuação combinada invertida que a Freedom House lhe atribuiu em 1980 (7) é ligeiramente mais democrática do que a de 1990 (6). No Brasil, houve um grande progresso no respeito aos direitos políticos entre 1984, quando os militares ainda estavam no poder, e o começo da década de 90, mas o índice da Freedom House assinala o contrário. Em 1984, o último presidente militar ainda estava no governo; nas capitais dos estados e em muitas outras cidades, os eleitores não podiam escolher seus prefeitos; um terço do Senado Federal tinha sido eleito por voto indireto sob regras expressamente projetadas para assegurar maioria parlamentar para o governo militar; os partidos comunistas estavam proscritos e a esquerda ainda era esporadicamente reprimida. Em 1990, esses vestígios de governo autoritário já tinham sido eliminados.

Em El Salvador, a situação dos direitos humanos avançou bastante a partir de meados da tenebrosa década de 80, mas a avaliação da Freedom House não refletiu essa mudança. Uma missão patrocinada pela ONU monitorou o processo de paz e garantiu o respeito aos direitos humanos; as ações repressivas dos militares perderam fôlego e os grupos paramilitares foram mais ou menos controlados. A esquerda

começou a se manifestar abertamente, sem riscos de violentas represálias, e novos partidos políticos começaram a manifestar francamente suas opiniões. Em 1994, o velho partido revolucionário FMLN, alvo de brutal repressão durante toda a década de 80, sentiu-se suficientemente seguro para participar do processo eleitoral e recebeu uma proporção considerável de votos. Nada disso teria sido possível dez anos antes, e uma avaliação da prática democrática deveria refletir essa melhora.

Essa tendenciosidade dos valores atribuídos pela Freedom House é mais sistemática que aleatória. Se as falhas representassem somente divergências fortuitas em relação a casos específicos, as diferenças teriam um impacto menos relevante. A Freedom House talvez fizesse julgamentos melhores do que os nossos, e isso iria compensar os casos em que as nossas apreciações são melhores. Erros aleatórios poderiam criar alguns problemas para a análise, mas não necessariamente iriam desvirtuar as conclusões. Não obstante, um viés sistemático na avaliação pode induzir a conclusões erradas que são impossíveis de corrigir por meios estatísticos. Conseqüentemente, é preciso cuidado no uso das cotações da Freedom House — a confiabilidade e validade de suas cotações são passíveis de crítica em virtude da ausência de regras claras de codificação —, especialmente em comparações temporais. Certas conclusões baseadas nas suas pontuações poderiam levar a erros por causa das distorções sistemáticas.

Há diferenças significativas entre nossa avaliação e as da Freedom House. No período de 1972-96, de 475 casos (19 países vezes 25 anos), 89 (18,7%) pontuações da Freedom House divergiram de nossos cálculos¹². A maior parte das divergências (56) ocorreu em situações que nós classificamos como autoritárias, mas que receberam valores invertidos na Freedom House de 6 ou mais (por exemplo, Brasil 1979-84, República Dominicana 1974-77, El Salvador 1972-77, Guatemala 1972-76, Honduras 1980-81, México 1973-75, 1979-84).

Polity III — uma segunda medida contínua de democracia é oferecida pela base de dados do projeto Polity III (Gurr *et alii*, 1990; Jagers e Gurr, 1995), que cobre 177 países entre 1800-1994. Em relação à América Latina, o Polity III parece ter menos problemas sistemáticos do que a Freedom House. O Polity III fornece também regras de codificação e agregação explícitas, apesar de não tão claras quanto as de Przeworski *et alii* (2000).

Scott Mainwaring, Daniel Brinks e Aníbal Pérez-Liñán

Jagers e Gurr afirmam que a democracia pode ser definida por três características:

“(1) a existência de instituições e regras por meio das quais os cidadãos podem expressar suas verdadeiras preferências acerca de opções de políticas públicas e de líderes políticos. Isso se realiza pelo estabelecimento de competições regulares e decisivas entre indivíduos e grupos organizados, pela participação política elevada e abrangente na escolha de líderes e de políticas públicas, e por um nível de liberdades políticas suficiente para assegurar a integridade da participação, das regras e das instituições democráticas; [...] (2) a existência de limites institucionalizados ao exercício do Poder Executivo [...]; (3) [...] a garantia de liberdades civis para todos os cidadãos” (1995:471).

A primeira dimensão consiste, na verdade, de três questões distintas, eleições para determinar quem governa, abrangência e proteção das liberdades políticas, estas últimas se sobrepõem bastante à terceira dimensão (liberdades civis).

Gurr e seus colaboradores criaram oito escalas ordinais, com 35 categorias, para tipificar padrões de participação, os limites impostos ao Poder Executivo, o recrutamento do chefe do Executivo e a complexidade das estruturas de poder em diferentes sociedades (Gurr *et alii*, 1990; Jagers e Gurr, 1996). Após constatar que algumas categorias refletiam traços de um sistema político democrático, enquanto outras indicavam autocracia, os autores selecionaram 21 categorias que correspondem a cinco dimensões, ponderaram-nas e as integraram em duas escalas (*democracia institucionalizada e autocracia institucionalizada*), que variam de 0 a 10.

A escala de democracia imagina um “ponto zero” (trata-se de uma escala de proporção) e é contínua. Ela reflete o grau de competitividade na participação política e na escolha do chefe do Executivo, a transparência do processo de recrutamento para o Executivo e os limites políticos e institucionais do Poder Executivo. O índice de autocracia expressa até que ponto a participação é contida ou regulada, o nível de competitividade ou de restrições do processo de recrutamento para o Executivo, e a ausência de pesos e contrapesos aos poderes do Executivo. Reproduzindo a metodologia de Jagers e Gurr (1996), subtraímos os pontos da autocracia dos pontos da escala de democracia e construímos uma escala intervalar variando de -10 a 10.

Não obstante seus méritos, a escala Polity tem algumas desvantagens. Primeiro, a relação entre a definição e a operacionalização do conceito de democracia é confusa. Inicialmente, Jagers e Gurr (1995:471) discutem os três componentes ou dimensões da democracia acima especificados, mas quando constroem seus indicadores (*idem*:472), obtêm cinco categorias gerais que não correspondem a essas três dimensões: competitividade da participação política, regulação da participação política, competitividade do recrutamento para o Executivo, transparência do recrutamento para o Executivo e limites impostos ao chefe do Executivo. Eles, todavia, não fornecem uma justificativa detalhada para a escolha dessas cinco categorias, que omitem algumas das dimensões incluídas em sua discussão sobre a democracia. Especialmente, o modo de operacionalizarem o conceito omite a proteção das liberdades civis e políticas e a abrangência da participação política, ambas fundamentais para a definição que eles próprios, como muitos outros (inclusive nós), dão de democracia.

Segundo, em comparação com várias medidas de democracia, especialmente a de Przeworski *et alii* (2000), suas regras de codificação e operacionalização são complicadas e insuficientemente claras. Algumas de suas dimensões estão em um nível muito alto de abstração, sendo difícil tirar conclusões sobre violações aos direitos humanos ou sobre a presença de “domínios reservados” a partir de conceitos tão gerais como “regulação da participação” ou “limites impostos ao chefe do Executivo”. Terceiro, algumas categorias que compõem a codificação do projeto Polity têm pouca relevância para o estudo da política moderna — por exemplo, se o chefe do Executivo é “determinado por sucessão hereditária” (Gurr *et alii*, 1990:81-82).

Finalmente, os autores não apresentam uma razão lógica para suas regras de agregação, que ponderam algumas dimensões desordenadamente e ignoram outras completamente. Gleditsch e Ward (1997) observaram que apenas duas dimensões (limites impostos ao chefe do Executivo e, em menor extensão, competitividade no recrutamento para o Executivo) são responsáveis pela maior parte da variação nas escalas de democracia e de autocracia. As dimensões associadas à participação têm pouca influência na escala Polity: “a extensão e a natureza da participação popular na escolha de líderes ou está inteiramente ausente ou é relativamente sem importância na determinação do nível de democratização” (*idem*:376). Esta conclusão vale para a subamostra dos países latino-americanos¹³. Isso cria um problema de

validade, pois a democracia inclui alguns elementos (proteção dos direitos humanos e das liberdades civis e amplitude do direito de sufrágio) que o projeto Polity não mede.

Tal como se dá com as pontuações da Freedom House, as divergências entre nossa classificação tricotômica e a avaliação do projeto Polity decorrem, principalmente, de casos que esse projeto classifica como democráticos, mas nós achamos correto codificar como semidemocracias ou como regimes autoritários. Dos 344 casos que o Polity III ordenou entre -10 e -4, 99% (340) foram codificados como regimes autoritários em nossa escala. Contrastando com essa quase unanimidade nos casos de autoritarismo, nota-se uma divergência muito mais acentuada no que se refere às democracias. Regimes que receberam entre 5 e 10 na escala Polity (336 casos) foram na maioria das vezes classificados como democracias (76%) ou semidemocracias em nossa escala.

Przeworski *et alii* — mencionamos anteriormente dois problemas com a classificação de Przeworski *et alii* (2000): o emprego de uma definição submínima de democracia e a decisão de dicotomizar esse conceito. Essas escolhas trouxeram muitas divergências de codificação com relação à nossa classificação. O coeficiente *rho* de Spearman entre as medidas de Przeworski *et alii* (2000) e nossas escalas categoriais é de 0,83, mas essa associação é mais forte para o grupo das democracias do que para os regimes autoritários. Todos os casos, exceto um, que foram codificados como democráticos em nossa classificação (228/229) também são democracias segundo os dados de Przeworski *et alii*, mas apenas 90% (386/428) dos nossos casos de autoritarismo são classificados como ditaduras por Przeworski *et alii*. Essa divergência sublinha mais uma vez que a definição operacional desses autores é mais indulgente que a nossa. Setenta e nove por cento (96/122) dos regimes que consideramos semidemocráticos são classificados por eles como democráticos. Os autores afirmam que, na dúvida, optaram por errar computando um regime como não democrático, mas — confirmando que sua definição é submínima — incluem na categoria de democracias um bom número de casos que classificamos como autoritários ou semidemocráticos.

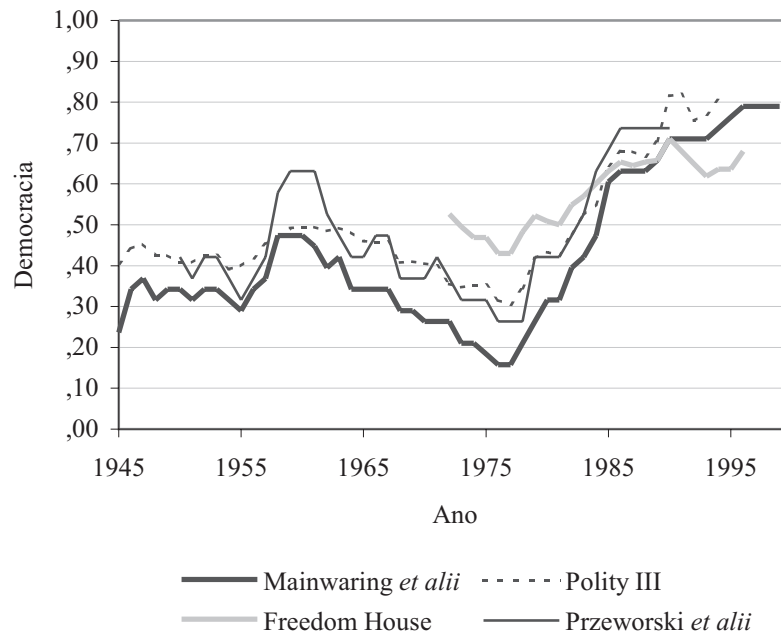
Por exemplo, Przeworski *et alii* consideram que o Brasil dos últimos anos do regime militar (1979-84) era uma democracia, embora o chefe de governo fosse escolhido pelos militares e ratificado por um colégio

eleitoral concebido para assegurar o acatamento servil à escolha oficial, embora os governadores não fossem eleitos democraticamente até 1982 e a oposição de esquerda e os movimentos sociais rurais ainda fossem submetidos à constante repressão. Esses autores classificam a Guatemala, após a intervenção militar de 1954 e no período de 1966-1981, como democrática, a despeito de as flagrantes violações das liberdades civis e políticas e o banimento da esquerda tornarem as eleições, no mínimo, não livres, quando não uma total impostura — o Exército e grupos paramilitares empreenderam uma matança geral de supostos esquerdistas, líderes sindicais e índios, suspeitos de esconderem esquerdistas ou simpatizarem com eles. A maioria das eleições ocorreu em um ambiente de terrorismo de Estado e foi desvirtuada por grossa fraude. Com a única exceção do presidente civil Julio César Méndez Montenegro (1966-70), que governou à sombra dos militares, o longo período entre 1954 e 1985 foi marcado por uma sucessão de presidentes militares, nenhum deles eleito em pleitos livres e honestos. Przeworski *et alii* também classificam o período final do governo peronista na Argentina (1952-55) como democrático, embora nessa época Perón já tivesse restringido a propagação de idéias contrárias ao seu governo e estivesse reprimindo os dissidentes e perseguindo a oposição. Nenhum desses casos deveria ser chamado de democracia, mas a existência de eleições e a prévia ou subsequente alternância no poder levaram Przeworski *et alii* a classificá-los erroneamente como tal.

No Gráfico 1 estão representadas as pontuações médias anuais para a região das quatro medidas de democracia que discutimos. Para fins de comparação, padronizamos os valores de modo que todos os pontos variem de 0 a 1, e fizemos uma inversão, quando necessário, para que os valores mais altos representem um nível maior de democratização. As quatro medidas revelam um processo impressionante de democratização na região entre 1978 e 1989. Apesar dessa convergência, as quatro medidas produzem percepções distintas sobre o processo de democratização na América Latina, e a Freedom House é um caso atípico.

Nossa escala registra um nível inferior de democracia em relação às outras medidas no período pré-78, e sugere um contraste mais nítido entre a década de 90, mais democrática, e o passado autoritário do que as demais. Tanto a nossa escala quanto as pontuações da Freedom House mostram que os piores anos para a democracia na região foram

Gráfico 1



1976 e 1977. Daí em diante, até 1990, as duas medidas revelam um acentuado progresso nos níveis de democracia. Mas os resultados da Freedom House começam com uma estimativa mais alta do nível de democracia na região, em comparação com as outras medidas, e terminam com uma estimativa mais baixa, de modo que a inclinação da curva é menor do que deveria ser. Em consequência do estreitamento dos padrões de codificação ao longo do tempo, a curva média da Freedom House aproxima-se gradualmente da nossa avaliação (e das outras duas), cortando transversalmente a nossa em 1989 e terminando abaixo de todas as demais em meados da década de 90. Em resumo, as pontuações da Freedom House sugerem um progresso menos dramático da democracia do que as outras medidas.

De acordo com os resultados desta última pesquisa, os níveis de democracia na região alcançaram seu ponto máximo em 1990. Seus dados fornecem a base empírica para o argumento de Diamond (1996; 1999:24-34) de que a democracia entrou em declínio na América Latina nos anos 90. Nossa medida, ao contrário, mostra níveis ligeiramente melhores durante essa década.

Pelos resultados da Freedom House, os níveis de democracia na região como um todo eram ligeiramente piores no período 1991-1996 do que entre 1985 e 1989. Mas um olhar atento à região indica o contrário. Na segunda metade da década de 80, a América Central ainda estava às voltas com guerras civis. Em 1985, a Guatemala não era de maneira nenhuma uma democracia, apesar de uma certa melhora em 1986. El Salvador encontrava-se imerso em uma terrível guerra civil, com pesadíssimas violações dos direitos humanos, enquanto o Panamá era governado por Noriega. Nos anos 80, a América do Sul também apresentava bolsões de autoritarismo que desapareceram na década de 90. O Chile era governado por Pinochet, o Brasil esteve sob um regime militar até 1985 e o Paraguai teve uma ditadura até 1989. Por fim, no México, o predomínio de um só partido foi mais evidente nos anos 80 do que na década seguinte. Os únicos países onde as perspectivas para a democracia foram piores nos anos 90 eram o Peru, após o “autogolpe” de Fujimori, a Colômbia, onde a violência da guerrilha e dos grupos paramilitares progressivamente limitava o exercício da democracia desde a década anterior, e a Venezuela. As pontuações da Freedom House nas décadas de 80 e 90 levam a uma conclusão dúbia.

Seguindo o mesmo raciocínio, cabe notar o breve período de democratização no final dos anos 50 e início dos 60. A dicotomia de Przeworski *et alii* e nossa tricotomia registram claramente essa tendência, mas o índice Polity mal aponta para isso. Uma análise baseada no índice Polity teria deixado passar essa “minionda” anterior de democratização. Resumindo: apesar da alta correlação entre as quatro medidas de democracia, a escolha da classificação de regimes tem importantes implicações para uma efetiva compreensão da política.

Outras Medidas Contínuas — os indicadores Polity e Freedom House não são as únicas medidas intervalares de democracia existentes, mas possuem algumas vantagens do ponto de vista da cobertura histórica. Há medidas contínuas bem elaboradas, mas elas só estão disponíveis para alguns anos. Bollen (1980), Bollen e Paxton (2000), Coppedge e Reinicke (1990) e Hadenius (1992:36-71) construíram valiosos indicadores multidimensionais de democracia. Mas estes exigem muitas informações qualitativas, que são caras de coletar ano a ano durante um longo período de tempo e para um grande número de países. Não foi por acaso que esses autores limitaram sua medida a um único ano (1985 para Coppedge e Reinicke, 1988 para Hadenius) ou a três pontos no tempo para Bollen (1960, 1965 e 1980). Em tese, es-

sas medidas intervalares poderiam ser estendidas para cobrir um período maior, mas o custo de fazê-lo é enorme.

Algumas medidas contínuas que utilizam informações menos difíceis de se obter apresentam problemas intransponíveis de validade. Vanhanen (1990) comensurou a democracia usando duas dimensões das eleições: competição e participação. Suas medidas exigem informações quantitativas objetivas que poderiam ser facilmente estendidas para um longo período histórico, mas são conceitualmente deficientes. Ele dimensionou a competição subtraindo de 100% a cota de votos do maior partido e a participação pela porcentagem da população total que votou. Depois, multiplicou os dois indicadores para obter um índice de democracia. Mas o modo de medir a competição é deficiente, porque está excessivamente correlacionado com a fragmentação do sistema partidário. Ao contrário do que sugere o índice, um sistema em que o maior partido recebe 50% dos votos não é necessariamente menos democrático do que um regime em que o maior partido recebe 35% dos votos, e um sistema cujo maior partido recebe 25% dos votos não é necessariamente duas vezes mais democrático do que um outro no qual o maior partido recebe 50%. O indicador de participação — comparecimento dos eleitores — também é falho. O nível de comparecimento eleitoral é dependente da estrutura etária de uma sociedade; ele discrimina negativamente os países que têm populações jovens, nos quais uma grande parcela da população ainda não atingiu a idade mínima para votar. Por outro lado, altos níveis de comparecimento podem refletir muito mais o voto obrigatório do que um sistema social participativo. Para a democracia, o que é decisivo é que as barreiras legais, os direitos civis e as condições políticas *possibilitem* a participação da população adulta; um grande comparecimento nas eleições não quer necessariamente dizer que há mais democracia. E, principalmente, a medida de Vanhanen não consegue incorporar uma avaliação das liberdades civis e dos direitos políticos.

CONCLUSÕES

Este artigo propõe uma opção de categorização dos regimes políticos na América Latina a partir de 1945. A tentativa de construir uma nova classificação nos levou a repensar cinco problemas gerais pertinentes à classificação de regimes políticos.

1º) A classificação de regimes deve apoiar-se em conceitos e definições judiciosos. Uma classificação do grau de democratização dos regimes deve estar baseada em uma definição procedural e minimalista, mas não submínima de democracia. Nossa definição é mais rigorosa do que muitas outras e origina percepções distintas sobre o nível de democratização na América Latina antes de 1978. Além disso, uma medida de democracia deve fundamentar-se nas mesmas dimensões incluídas na definição de um regime democrático, ao contrário do que fazem Jagers e Gurr (1995). Entre as três medidas anteriores de democracia que discutimos em detalhe, apenas a de Przeworski *et alii* se baseia na definição por eles formulada.

2º) A classificação de regimes deve estar apoiada em regras de codificação e agregação explícitas e judiciosas (Munck e Verkuilen, 2000). Regras explícitas permitem que outros pesquisadores avaliem com facilidade as classificações e, por outro lado, propiciam a equanimidade dos julgamentos. Przeworski *et alii* fazem um trabalho especialmente bom na explicitação das regras de codificação que utilizam; ao contrário, a Freedom House não indica como procede à avaliação dos casos.

3º) Embora as ciências sociais devam sempre que possível se basear em conceitos mensuráveis, objetivos e claros, uma distinção apressada entre julgamentos “observáveis” e subjetivos não é útil para a classificação de regimes políticos. As quatro dimensões de democracia discutidas neste artigo requerem uma avaliação de fenômenos observáveis, se bem que o respeito aos direitos civis, por exemplo, seja muitas vezes mais difícil de estimar do que a existência de eleições competitivas. Além disso, é impossível evitar julgamentos subjetivos se quisermos manter uma definição conceitualmente válida de democracia. Nossa escala baseia-se em julgamentos bem fundamentados e no conhecimento dos casos para chegar a decisões confiáveis de codificação, ao mesmo tempo que conserva os aspectos essenciais da definição básica de democracia para validá-los.

4º) Embora medidas contínuas de democracia ofereçam vantagens, concordamos com Przeworski *et alii* (2000) e Sartori (1987; 1991) quando eles afirmam que as classificações categoriais também servem a objetivos úteis. O discurso tradicional sobre os regimes políticos é categórico. Nossa escala tricotômica mede eficientemente as distinções conceituais que têm relevância para os cientistas sociais

comparativistas. Além disso, as medidas contínuas, geralmente, não conseguem expressar toda a riqueza das implicações teóricas que categorias melhor embasadas do ponto de vista conceitual conseguem fazer. Essas medidas também exigem um nível de informação que talvez não seja acessível ou seja muito dispendioso para desenvolver.

5º) Defendemos uma medida tricotômica em lugar de uma dicotomia para a classificação de regimes. Medidas dicotômicas não apreendem os tipos intermediários de regimes e obscurecem variações essenciais para o estudo de muitos regimes políticos na “terceira onda de democratização” (Huntington, 1991). Nossa escala tricotômica ordinal reconhece o compromisso entre usar designações expressivas dos regimes e a mensuração detalhada. A noção de semidemocracia permite conceitualizar regimes históricos que não se enquadram muito bem em uma classificação dicotômica, tais como o primeiro governo de Perón na Argentina (1946-51), o governo do MNR na Bolívia, depois da revolução (1952-64), o período da Frente Nacional na Colômbia (1958-74), e os governos de Arévalo e Arbenz na Guatemala (1945-54). Ela também descreve os muitos processos incompletos de democratização durante a terceira onda — p. ex., o México até as eleições presidenciais de julho de 2000, a Nicarágua e o Paraguai —, além de casos de erosão democrática nos anos 90 (p. ex., a Colômbia).

Nossa escala tricotômica se apóia em uma definição mais rigorosa de democracia do que os índices de Schumpeter e Przeworski *et alii*, e, no entanto, foi projetada para minimizar os custos da coleta de informações e para garantir confiabilidade. Busca-se chegar a um equilíbrio entre a diferenciação insuficiente das medidas dicotômicas e as enormes exigências de informações das medidas contínuas. Ela está baseada em conhecimentos suficientes sobre os dezenove países para propiciar julgamentos fundamentados acerca das dimensões mais difíceis de se observar nesses regimes. A combinação de uma densa fundamentação conceitual com uma codificação parcimoniosa ajusta-se perfeitamente a um estudo que toma um número não muito grande de países, a respeito dos quais uma equipe de pesquisa tem condições de fazer julgamentos bem informados.

Temos esperança de que nossa classificação de regimes também contribua para os estudos comparativos sobre a democracia e a América Latina. Boa parte das pesquisas comparativas a respeito das condições, ou das causas e conseqüências, da democracia, ou das diferen-

ças entre países quanto às características dos seus regimes, acaba dependendo das classificações dos regimes. Se, como afirmamos, as principais classificações atuais são falhas devido a considerações de ordem política, a definições submínimas, a medidas erradas ou a outras fontes de distorções sistemáticas, as conclusões sobre regimes políticos podem ser prejudicadas.

Apesar da sedução dos índices contínuos de democracia, no caso da América Latina, essas medidas suscitam problemas de validade e confiabilidade. Na verdade, foi a insatisfação com as medidas atuais que fornecem cotações anuais, o reconhecimento das grandes vantagens das classificações anuais e a enorme dificuldade de reproduzir boas escalas de intervalo (Bollen, 1980; 1993; Coppedge e Reinicke, 1990; Hadenius, 1992) para todos os anos, entre 1945 e 1999, que nos levou à decisão de construir nossa própria classificação tricotômica. Embora esta não invalide os esforços para a construção de medidas mais refinadas, acreditamos que ela contém menos erros de codificação do que as duas escalas intervalares mais difundidas (Freedom House e Polity) para o estudo de um longo período histórico.

(Recebido para publicação em maio de 2001)

NOTAS

1. Frequentemente, a eleição do chefe do governo é indireta. Isso acontece em todos os sistemas parlamentaristas e nos sistemas presidencialistas que têm colégios eleitorais.
2. Historicamente, a noção de “democracia iliberal” não é um oxímoro; foi um aspecto crucial na preocupação de Tocqueville com a tirania da maioria nos Estados Unidos, assim como um ponto central no pensamento de Madison. Atualmente, porém, preferimos usar termos que indiquem claramente que os regimes que não garantem as liberdades civis tradicionais não se encaixam na categoria de democracias.
3. Schmitter e Karl (1991) fazem da responsabilidade pública um fator central em sua definição de democracia, mas esta é difícil de operacionalizar. Da mesma maneira, Jagers e Gurr (1995) incluem as limitações institucionais ao Executivo como uma das dimensões de sua definição de democracia. Embora as democracias geralmente limitem mais o Executivo do que os regimes não democráticos, há uma grande variação entre as democracias no grau de limitação imposto.

4. Przeworski *et alii* (2000) são ambíguos neste último ponto. Por um lado, observam (*idem*:15) que “em uma democracia, os cargos que são preenchidos pela competição eleitoral concedem aos seus ocupantes a autoridade para o exercício do governo sem a restrição legal da prestação de contas a um poder não estabelecido como resultado do processo eleitoral”. Esse critério parece, inevitavelmente, implicar que todo regime em que o poder militar ofusca os governantes eleitos é não democrático. Por outro lado, os autores declaram enfaticamente (*idem*:35) que não incluem o controle civil sobre os militares em sua classificação de regimes.
5. Em seu trabalho posterior, Przeworski *et alii* (2000) são ambíguos nesse sentido. Não incluem a proteção de liberdades em sua definição de democracia, mas reconhecem que “algum grau de liberdade política é condição *sine qua non* para a competição eleitoral” (*idem*:34).
6. Declarações feitas no International Human Rights Law Group and Washington Office on Latin America (1988:11-12 e nota 10).
7. Uma das virtudes de Przeworski *et alii* (2000), Bollen (1980) e Coppedge e Reinicke (1990) são as regras explícitas de codificação e agregação.
8. Não consideramos automaticamente toda e qualquer proscrição como uma violação parcial. Durante as décadas de 40 e 50, os partidos comunistas foram suprimidos em muitos países latino-americanos, mas desde que houvesse uma variedade de outras opções eleitorais, não codificamos esses banimentos como uma falta parcial. Poucos partidos comunistas proscritos durante essas décadas eram eleitoralmente significativos. Além disso, nessa época, muitas pessoas entendiam que a proscrição de partidos declaradamente anti-sistema, na terminologia de Linz (1978), era compatível com a democracia, e até mesmo necessária. O caso do partido peronista é diferente, porque ele era o maior partido argentino e não era manifestamente anti-sistema.
9. O suposto de que essas categorias ordenadas distribuem os intervalos de uma variável contínua e latente é uma hipótese aceita pela análise logística de regressão (Long, 1997:116-122).
10. Nesta seção, a bem da simplicidade da exposição dos resultados, supomos propriedades intervalares para nossa escala tricotômica (por exemplo, quando calculamos as correlações de Pearson com outros índices, estimamos médias etc.). Para facilitar a comparação com outras medidas, combinamos os dois pontos da Freedom House e invertemos a medida (subtraindo-a de 14), de modo que ficamos com um contínuo de 0 (menos democrático) a 12 (mais democrático).
11. As cotações da Freedom House são designadas para dois anos consecutivos — 1972-73, 1973-74 etc. Nós usamos uma única designação e identificamos os pontos da Freedom House para o primeiro par de anos, que reflete mais de perto as condições examinadas.
12. Consideramos que houve divergência quando um regime que nós codificamos como democracia obteve pontuação combinada invertida na Freedom House de 7 ou menos; quando um regime que classificamos como semidemocracia recebeu cotação combinada na Freedom House de mais de 8 ou menos de 6; ou quando um regime que classificamos como autoritário teve 6 ou mais pontos na avaliação da Freedom House. A intencional sobreposição das categorias de democracia e semidemocracia faz com que este seja um teste indulgente para a divergência.

13. Um modelo OLS que prediz o índice da Polity (democracia menos autocracia) baseado nas cinco dimensões produziu coeficientes mais padronizados para a dimensão de Limites ao Executivo (0,47) e para a dimensão da Competitividade do Recrutamento para o Executivo (0,40). Os demais componentes, Competitividade da Participação (0,29), Transparência do Recrutamento (-0,20) e Regulação da Participação (-0,11) deram coeficientes beta de menor valor. Todos os testes *t* são significativos no nível 0,001, $R^2 = 0,97$ ($n = 918$).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, Mike, CHEIBUB, José Antonio, LIMONGI, Fernando e PRZEWORSKI, Adam. (1996), "Classifying Political Regimes". *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, pp. 3-36.
- BOLLEN, Kenneth A. (1980), "Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy". *American Sociological Review*, vol. 45, nº 3, pp. 370-390.
- . (1991), "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps", in A. Inkeles (ed.), *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, NJ, Transaction.
- . (1993), "Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures". *American Journal of Political Science*, vol. 37, nº 4, pp. 1207-1230.
- e JACKMAN, Robert. (1989), "Democracy, Stability, and Dichotomies". *American Sociological Review*, vol. 54, pp. 612-621.
- BOLLEN, Kenneth A. e PAXTON, Pamela. (2000), "Subjective Measures of Liberal Democracy". *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 2, pp. 58-86.
- COLLIER, David e LEVITSKY, Steven. (1997), "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics*, vol. 49, nº 3, pp. 430-451.
- COLLIER, David e ADCOCK, Robert. (1999), "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts". *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 537-565.
- COPPEDGE, Michael e REINICKE, Wolfgang H. (1990), "Measuring Polyarchy". *Studies in Comparative International Development*, vol. 25, pp. 51-72.
- DAHL, Robert Alan. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- DIAMOND, Larry. (1996), "Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation", in T. Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 52-104.

Scott Mainwaring, Daniel Brinks e Aníbal Pérez-Liñán

- . (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- , LINZ, Juan J. e LIPSET, Seymour Martin. (1989), "Preface", in L. Diamond, J. J. Linz e S. M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries*. Boulder, Lynne Rienner (vol. 4 – Latin America), pp. ix-xxv.
- ELKINS, Zachary. (2000), "Gradations of Democracy? Empirical Tests of Alternative Conceptualizations". *American Journal of Political Science*, vol. 44, nº 2, pp. 293-300.
- GASTIL, Raymond D. (1991), "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions", in A. Inkeles (ed.), *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, Transaction Publishers, pp. 21-46.
- GLEDITSCH, Kristian e WARD, Michael. (1997), "Double Take: A Reexamination of Democracy and Autocracy in Modern Polities". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, pp. 361-383.
- GURR, Ted Robert, JAGGERS, Keith e MOORE, Will. (1990), "The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power since 1800". *Studies in Comparative International Development*, vol. 25, pp. 73-108.
- HADENIUS, Axel. (1992), *Democracy and Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HARTLYN, Jonathan. (1998), *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- INTERNATIONAL Human Rights Law Group and Washington Office on Latin America. (1988), *Political Transition and the Rule of Law in Guatemala: Report of the Follow-up Delegation of the International Human Rights Law Group and the Washington Office on Latin America*. Washington, D.C., International Human Rights Law Group, Washington Office on Latin America.
- JAGGERS, Keith e GURR, Ted Robert. (1995), "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data". *Journal of Peace Research*, vol. 32, pp. 469-482.
- . (1996), *Polity III. Regime Type and Political Authority, 1800-1994*. [Computer file]. Second ICPSR version. Boulder, Keith Jagers/College Park, MD: Ted Robert Gurr [producers], 1995. Ann Arbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research [distributor].
- KARL, Terry Lynn. (1986), "Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador", in P. W. Drake e E. Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*. La Jolla, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California at San Diego.
- . (1995), "The Hybrid Regimes in Central America". *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 3, pp. 72-86.
- LINZ, Juan J. (1975), "Totalitarian and Authoritarian Regimes", in N. Polsby e F. Greenstein (eds.), *Handbook of Political Science*. Reading, Addison-Wesley, vol. 3.

Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999

- . (1978), "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", in J. J. Linz e A. Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, vol. 4.
- e STEPAN, Alfred. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LONG, J. Scott. (1997), *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- MARKOFF, John. (1996), *Waves of Democracy: Social Movements and Political Change*. Thousand Oaks, CA, Pine Forge Press.
- MERKEL, Wolfgang. (1999), "Defective Democracies". *Working Paper*, 1999/132, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid.
- MUNCK, Gerardo L. e VERKUILEN, Jay. (2000), *Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indexes*. Trabalho apresentado na Midwest Political Science Association. Chicago, 27-30 de abril.
- O'DONNELL, Guillermo. (1993), "On the State, Democratization, and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries". *World Development*, vol. 21, nº 8, pp. 1355-1369.
- . (1994), "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 1, pp. 55-69.
- . (2001), "Comparative Politics and Democratic Theory". *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, nº 1, pp. 7-36.
- PAXTON, Pamela. (no prelo), "Women's Suffrage in the Measurement of Democracy: Problems of Operationalization". *Studies in Comparative International Development*.
- PLATTNER, Marc F. (1998), "Liberalism and Democracy: Can't Have One without the Other". *Foreign Affairs*, vol. 77, nº 2, pp. 171-180.
- PRZEWORSKI, Adam, ALVAREZ, Michael, CHEIBUB, José Antonio e LIMONGI, Fernando. (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SARTORI, Giovanni. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York, Cambridge University Press.
- . (1987), *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ, Chatham House.
- . (1991), "Comparing and Miscomparing". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3, nº 3, pp. 243-257.
- SCHMITTER, Philippe C. e KARL, Terry L. (1991), "What Democracy Is... and Is Not". *Journal of Democracy*, vol. 2, nº 3, pp. 75-88.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1947), *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, Harper & Brothers.
- VALENZUELA, J. Samuel. (1992), "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", in S. Mainwaring, G. O'Donnell e J. S. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South*

Scott Mainwaring, Daniel Brinks e Aníbal Pérez-Liñán

American Democracies in Comparative Perspective. Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 57-104.

VANHANEN, Tatu. (1990), *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980-8*. New York, Crane Russak.

ZAKARIA, Fareed. (1997), "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 6, pp. 22-43.

ABSTRACT

Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999

This paper is about two related subjects: how to classify political regimes in general, and how Latin American regimes should be classified for the 1945-1999 period. We make five general claims about regime classification. First, regime classification should rest on sound concepts and definitions. Second, it should be based on explicit and sensible coding and aggregation rules. Third, it necessarily involves some subjective judgments. Fourth, the debate about dichotomous versus continuous measures of democracy creates a false dilemma. Neither democratic theory, nor coding requirements, nor the reality underlying democratic practice compel either a dichotomous or a continuous approach in all cases. Fifth, dichotomous measures of democracy fail to capture intermediate regime types, obscuring variation that is essential for studying political regimes. This general discussion provides the grounding for our trichotomous ordinal scale, which codes regimes as democratic, semi-democratic or authoritarian in nineteen Latin American countries from 1945 to 1999. Our trichotomous classification achieves greater differentiation than dichotomous classifications and yet avoids the need for massive information that a very fine grained measure would require.

Key words: political regimes; Latin America; measures of democracy

RÉSUMÉ

Pour un Classement des Régimes Politiques en Amérique Latine entre 1945 et 1999

Dans cet article, on examine deux sujets voisins: comment classer les régimes politiques en général et comment on devrait les classer en Amérique Latine pour la période 1945-1999. En vue de ceci, l'auteur aboutit à cinq observations: 1^o un classement des régimes politiques doit se baser sur des concepts et des définitions solides; 2^o il doit prendre appui sur des normes explicites et des lois convergentes; 3^o il comprend forcément quelques appréciations subjectives; 4^o la discussion sur les évaluations dichotomiques face aux évaluations continues en démocratie crée un faux dilemme. En aucun cas, ni la théorie démocratique, ni les exigences des normes, ni la réalité sous-jacente à la pratique démocratique obligent à une approche dichotomique ou continue; 5^o des évaluations dichotomiques en démocratie n'arrivent pas à saisir des types de régimes intermédiaires, ce qui empêche d'observer les variations, essentielles à l'étude des régimes politiques. Cette discussion générale fournit la base pour la construction d'une échelle de partage en trois, d'après laquelle on classe les régimes en démocratiques, semi-démocratiques ou autoritaires dans dix-neuf pays d'Amérique Latine entre les années 1945-1999. Ce classement par trois non seulement permet une distinction plus fine que celle des classifications dichotomiques mais aussi fait l'économie de bon nombre d'informations qu'une évaluation plus soignée exigerait.

Mots-clé: régimes politiques; Amérique Latine; évaluations en démocratie