

O QUE MANTÉM AS DEMOCRACIAS?*

ADAM PRZEWORSKI, MICHAEL ALVAREZ,
JOSÉ ANTÔNIO CHEIBUB & FERNANDO LIMONGI

Se um país, um país qualquer selecionado aleatoriamente, deve ter um regime democrático no *próximo* ano, que condições deveriam estar presentes nesse país e pelo mundo *neste* ano? A resposta é: democracia, riqueza, crescimento com inflação moderada, desigualdade decrescente, um clima internacional favorável e instituições parlamentaristas.

Esta resposta está baseada na contagem de casos de sobrevivência e morte de regimes políticos em 135 países observados anualmente entre 1950, ou o ano da independência, ou o primeiro ano para o qual houvesse dados econômicos disponíveis (o ano de “entrada”) e 1990, ou o último ano para o qual os dados estivessem disponíveis (o ano de “saída”), num total de 4.318 anos dos países¹. Encontramos 224 regimes, dos quais 101 eram democracias e 123 ditaduras, observando 40 transições para a ditadura e 50 para a democracia. Entre os regimes democráticos, havia 50 sistemas parla-

* “What Makes Democracies Endure?”. *Journal of Democracy*, janeiro de 1996, pp. 39-55. Tradução de Cláudio Gonçalves Couto.

¹ A maior parte dos dados políticos foram coletadas pelos autores, mas alguns foram tirados de Arthur S. Banks, *Cross-National Time-Series Data Archive* (Binghamton, N. Y.: Center for Social Analysis, State University of New York at Binghamton, fita magnética, 1993). Eles estão descritos em Alvarez, Cheibub, Limongi & Przeworski, “Classifying Political Regimes for the ACLP Data Set” (Working Paper n° 3, University of Chicago Center on Democracy, 1994). A maior parte dos dados econômicos foi extraída de Penn World Tables, versão 5.6; outros dados são do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Referimo-nos a esta coleção de dados como a base de dados da ACLP. A Arábia Saudita e os cinco Estados do Golfo Pérsico foram excluídos pelo fato de que as receitas provenientes do petróleo perfazem mais do que 50% do seu Produto Interno Bruto (PIB) durante a maior parte do tempo.

mentaristas, 46 sistemas presidencialistas e 8 sistemas mistos². A nossa definição de democracia é minimalista. Seguimos Robert A. Dahl no seu clássico de 1971, *Poliarchy*, ao tratar as democracias como todos os regimes que realizam eleições nas quais a oposição tem alguma chance de vencer e tomar posse. Quando estivemos em dúvida, arriscamos classificar os regimes como ditatoriais. A nossa classificação não é idiossincrática, mas está estreitamente relacionada a diversas escalas alternativas de democracia. O arrazoado e as regras para classificar os regimes são discutidos no Apêndice.

DEMOCRACIA

Pode parecer tautológico afirmar que um país deve ter um regime democrático neste ano para ter uma democracia no próximo. Nós o fazemos com o propósito de dissipar o mito, prevaemente em certos círculos intelectuais e políticos (particularmente nos Estados Unidos) desde o final dos anos 50: o de que a rota para a democracia é circular. A idéia é de que 1) as ditaduras são mais adequadas à geração de desenvolvimento econômico nos países pobres e 2) uma vez que estes se desenvolveram, seus regimes ditatoriais abrirão caminho à democracia. Para se obter a democracia, portanto, deve-se apoiar, ou ao menos tolerar, ditaduras.

Ambas as proposições acima, contudo, são falsas:

- 1) Enquanto as análises do impacto dos regimes no crescimento econômico geraram resultados divergentes, a evidência econométrica recente não serve para revelar qual nenhum efeito nítido do regime. A taxa média de investimento é na verdade um pouco mais elevada nas democracias pobres do que nas ditaduras pobres; o crescimento populacional é mais elevado sob as ditaduras, mas a produtividade do trabalho é menor e o investimento é mais eficientemente alocado sob as democracias. As ditaduras não são mais favoráveis à geração de cres-

² Estes números perfazem 104 sistemas institucionais democráticos pelo fato de que houve três regimes democráticos que modificaram o seu arcabouço institucional sem ter passado por um período ditatorial.

³ Przeworski, Adam & Limongi, Fernando, "Democracy and Development" (paper apresentado no Nobel Symposium on Democracy, Uppsala, Suécia, 27-30 de agosto de 1994). Para abordagens divergentes acerca de como os regimes afetam o crescimento, ver o panorama apresentado por Przeworski & Limongi, "Political regimes and economic growth", *Journal of Economic Perspectives* 7 (1993): 51-69 [publicado em português como "Regimes políticos e crescimento econômico", *Novos Estudos*, 37, novembro de 1993; N. do T.]. Para a evidência econométrica recente, ver John F. Helliell, "Empirical linkages between democracy and economic growth",

cimento econômico do que as democracias³. De fato, as 56 ditaduras observadas inicialmente com renda per capita anual menor do que US\$ 1.000 simplesmente fracassaram no seu desenvolvimento⁴. No ano de saída, apenas 18 desses países (quer sob uma democracia ou tendo continuado sob uma ditadura) conseguiram chegar a US\$ 1.000, apenas 6 a 2.000 e apenas 3 a mais do que 3.000. A Coreia do Sul e Taiwan são casos excepcionais: elas são as únicas duas ditaduras que começaram abaixo de US\$ 1.000 em 1950 e têm uma renda per capita anual excedendo US\$ 5.000 em 1990. Se consideramos como “inicialmente pobres” os países com menos do que US\$ 2.000, descobrimos que dentre 98 ditaduras inicialmente observadas abaixo desse patamar, no ano de saída apenas 26 chegaram a US\$ 2.000, 15 a US\$ 3.000, 7 a US\$ 4.000 e 4 a US\$ 5.000. Esses casos poderiam ser suficientes para dissipar qualquer idéia de que a ditadura promove de algum modo o crescimento econômico nos países pobres.

2) As democracias não são produzidas pelo desenvolvimento de ditaduras⁵. Se o fossem, a taxa em que ditaduras realizam a transição para a democracia elevar-se-ia de acordo com o nível de desenvolvimento: as análises das perspectivas de sobrevivência das ditaduras, entretanto, indicam que esse não é o caso. De fato, as transições para a democracia ocorrem aleatoriamente em relação ao nível de desenvolvimento: nem mesmo uma única transição para a democracia pode ser prevista tendo em vista apenas o nível de desenvolvimento⁶.

Considerando-se que ditaduras pobres não estão mais propensas

British Journal of Political Science 24 (1993): 225-48; Robert J. Barro, “Democracy and growth” (Working Paper n° 4909, National Bureau of Economic Research, Cambridge Mass., 1994).

⁴ Todos os dados de renda per capita anual estão expressos em paridade de poder aquisitivo [purchasing power parity (PPP)], dólares americanos, de acordo com os preços internacionais de 1985, tal como fornecidos pela versão 5.5 do Penn World Tables. Em alguns casos, estes números diferem significativamente da versão 5.6, utilizada em subprodutos deste artigo para medir o “nível de desenvolvimento”.

⁵ Os resultados relatados neste parágrafo são tratados detalhadamente em Adam Przeworski e Fernando Limongi, “Modernization: theories and facts” (Working Paper n° 8, University of Chicago Center on Democracy, 1995).

⁶ Após o ocorrido, pode parecer que o desenvolvimento leva à democracia. Suponha-se que observemos uma ditadura com uma renda per capita de US\$ 2.000 por ano num país que cresce à taxa de 2,5 por cento ao ano. Admitamos ainda que com US\$ 2.000 qualquer ditadura defronta-se com o mesmo risco de sucumbir, igual a 0,025. Se esta ditadura sucumbir exatamente 28 anos após o seu nascimento, com US\$ 4.000, poderíamos ficar tentados a atribuir sua morte ao desenvolvimento. Mas este regime ditatorial teria tido uma chance cumulativa de 50 por cento de sucumbir durante o percurso até os US\$ 4.000 *mesmo que a chance marginal de sobrevivência (a taxa de risco) fosse exatamente a mesma aos US\$ 4.000 e aos US\$*

Considerando-se que ditaduras pobres não estão mais propensas a desenvolver-se do que democracias pobres e que ditaduras desenvolvidas não são propensas a se tornar democracias do que suas congêneres pobres, as ditaduras não oferecem nenhuma vantagem no que diz respeito ao duplo objetivo de desenvolvimento e democracia. Com vistas a reforçar a democracia, deveríamos reforçar a democracia, não apoiar ditaduras.

RIQUEZA

Uma vez que um país tem um regime democrático, o seu nível de desenvolvimento econômico tem um efeito bastante forte sobre a probabilidade de que a democracia sobreviverá. As democracias pobres, particularmente aquelas com uma renda per capita anual de menos de US\$ 1.000, são extremamente frágeis: tomando por base em nosso estudo, a probabilidade de que um regime sucumbirá durante um ano em particular é de 0,12. Esta taxa cai para 0,06 na faixa entre US\$ 1.000 e US\$ 2.000, para 0,03 entre US\$ 2.000 e US\$ 3.000 e para 0,01 entre US\$ 4.000 e US\$ 6.000. Estes números significam que uma democracia deve durar em média 8,5 anos num país cuja renda per capita esteja abaixo dos US\$ 1.000 por ano, 16 anos num país em que a renda esteja entre US\$ 1.000 e US\$ 2.000, 33 anos com a renda estando entre US\$ 2.000 e US\$ 4.000 e 100 anos entre US\$ 4.000 e US\$ 6.000.

Quaisquer que sejam suas diferenças teóricas e políticas, tanto Samuel P. Huntington como Guillermo O'Donnell afirmam que há um nível além do qual um maior desenvolvimento efetivamente *reduz* a probabilidade de que a democracia sobreviva⁷. Huntington argumenta que tanto as democracias como as ditaduras se tornam instáveis quando um país experimenta a modernização, que ocorre em algum nível intermediário de desenvolvimento. O'Donnell, por sua vez, afirma que as democracias ten-

2.000. Inversamente, tomemos a Espanha, a qual observamos pela primeira vez em 1950 com uma renda per capita de US\$ 1.953 e que cresceu sob a ditadura a uma taxa de 5,25% ao ano, até alcançar US\$ 7.531 em 1976. Suponhamos que a ditadura espanhola tenha se defrontado durante todo o período com uma chance de 0,03 de morrer ao longo de cada ano, de modo que, admitindo um função de risco exponencial, ela tinha cerca de 50 por cento de chance de não sucumbir por volta de 1974 *mesmo que simplesmente não tivesse se desenvolvido*.

⁷ Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968) [edição brasileira: *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: EDUSP, 1975; N. do T.]; Huntington, Samuel P. & Nelson, Joan, *No Easy choice: political participation in developing countries* (Cambridge: Harvard University Press, 1976); e O'Donnell, Guillermo, *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics* (Berkeley: Institute of International Studies, University of Califórnia, 1973).

dem a sucumbir quando um país esgota “a fase fácil da substituição de importações”, ainda em algum nível intermediário. Nossa descoberta, entretanto, é de que não há *nenhum* nível de renda no qual as democracias se tornam mais frágeis do que elas foram quando eram mais pobres. Apenas nos países do Cone Sul da América Latina emergiram regimes autoritários em países com níveis intermediários de desenvolvimento. Quatro das nove transições ao autoritarismo em países com renda superior a US\$ 3.000 ocorreram na Argentina. Adicionando-se o Chile e o Uruguai, vemos que os casos nos quais cai a democracia em níveis médios de desenvolvimento são em grande medida peculiares ao Cone Sul⁸.

Acima de US\$ 6.000, as democracias tornam-se inexpugnáveis e espera-se que vivam para sempre: nenhum sistema democrático jamais caiu num país cuja renda per capita excedesse os US\$ 6.055 (o nível argentino em 1976). Por conseguinte, Seymour Martin Lipset estava correto quando asseverava que “quanto mais próspero um país, maiores são as probabilidades de que manterá uma democracia”⁹. Uma vez estabelecida num país desenvolvido, a democracia perdura independentemente de seu desempenho e de todas as condições exógenas às quais ela é exposta.

O porquê das democracias serem mais duráveis em países mais desenvolvidos tem sido objeto de uma extensa especulação. Uma razão, levantada por Lipset no seu *Political Man*, é que a intensidade dos conflitos distributivos é menor nos níveis mais elevados de renda. Uma outra hipótese plausível, sugerida a nós por Larry Diamond, enfoca as instituições: os atores políticos em países mais desenvolvidos podem ser mais propensos a adotar um arcabouço institucional superior no momento em que a democracia é estabelecida. Posteriormente examinaremos esta hipótese com relação ao parlamentarismo e ao presidencialismo. Antes, entretanto, levaremos em consideração nossa terceira condição para a manutenção da democracia: o desempenho econômico.

DESEMPENHO ECONÔMICO

Para alguns países, portanto, a estória termina aqui: uma vez que a democracia foi implantada, a riqueza é uma razão suficiente para

⁸ Além das transições na Argentina em 1955, 1962, 1966 e 1976, elas ocorreram no Chile em 1973, Uruguai em 1973, Suriname em 1980, Turquia em 1967 e Fiji em 1987.

⁹ Lipset, Seymour Martin, “Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy”, *American Political Science Review* 53 (1959): 56. O nosso melhor palpite é que os países europeus que sucumbiram ao fascismo no entre-guerras tinham uma renda per capita inferior a US\$ 2.000 de acordo com os preços internacionais de 1985. Ver Przeworski & Limongi (1995).

que ela sobreviva independentemente de qualquer outra coisa. Mas as democracias podem sobreviver em países mais pobres, caso gerem crescimento econômico com uma taxa de inflação moderada.

Lipset, o economista Mancur Olson e Huntington não poderiam estar mais equivocados quando supõem que a democracia se desestabiliza quando um país cresce rapidamente¹⁰. O crescimento rápido não é desestabilizador para as democracias (ou para as ditaduras): de fato, as democracias estão sempre mais propensas a sobreviver quando elas crescem mais rápido do que à taxa de 5 por cento ao ano do que quando elas crescem mais lentamente. Por outro lado, a fragilidade da democracia em níveis mais baixos de desenvolvimento decorre em grande medida de sua vulnerabilidade diante de crises econômicas¹¹. As democracias pobres, aquelas com uma renda per capita abaixo de US\$ 1.000, têm uma probabilidade de 0,22 de morrer um ano após a queda de sua renda (o que lhes dá uma expectativa de vida de menos de cinco anos) e uma probabilidade de 0,08 (ou uma expectativa de vida de 12,5 anos) caso sua renda cresça. Entre US\$ 1.000 e US\$ 6.000 — o campo intermediário — as democracias são menos sensíveis ao crescimento, porém mais propensas a morrer caso estagnem: elas morrem a uma razão de 0,059 quando declinam, de modo que sua expectativa de vida é de cerca de 17 anos; quando crescem, a taxa é de 0,027, com uma expectativa de vida de cerca de 37 anos. Portanto, Larry Diamond e Juan Linz estão corretos em argumentar que “a crise econômica representa uma das ameaças mais comuns à estabilidade democrática”¹². Inversamente, o crescimento econômico é favorável à sobrevivência da democracia. De fato, quanto mais a economia cresce, mais a democracia está apta a sobreviver.

A inflação também ameaça a estabilidade democrática. Um regime democrático tem uma chance de morrer da ordem de 0,023 e uma expectativa de vida de 44 anos quando a inflação anual é de menos de 6 por cento; uma chance de 0,014 de morrer e uma expectativa de vida de 71

10 Lipset, Seymour Martin, *Political man: the social bases of politics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981 [publicado originalmente em 1960], especialmente 27-63, 459-76 e 488-503 [edição brasileira, *O Homem político*, Rio de Janeiro: Zahar, 1967; N. do T.]; Olson, Mancur, “Rapid growth as a destabilizing force”, *Journal of Economic History* 23 (1963): 453-72; e Huntington, Samuel P., *Political order in changing societies*.

11 Esta descoberta encontra paralelo novamente com os resultados obtidos por John B. Londregan e Keith T. Poole com relação aos golpes, os quais eles consideram ser menos prováveis quando a economia cresce. Ver Londregan & Poole, “Poverty, the coup trap, and the seizure of Executive Power”, *World Politics* 42 (1990): 151-83.

12 Diamond, Larry & Linz, Juan, “Introduction: Politics, democracy and society in Latin America”, in Diamond, Linz & Lipset, eds., *Democracy in developing countries: Latin America* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1989).

anos quando a inflação está entre 6 e 30 por cento; e uma chance de 0,064 e uma expectativa de vida de cerca de 16 anos quando a inflação está acima de 30%. Note-se que este resultado parece confirmar a hipótese de Hirschman de 1981, segundo a qual uma taxa de inflação moderada promove a estabilidade econômica¹³.

O desempenho econômico, portanto, é de importância crucial para a sobrevivência da democracia em países de menor riqueza. Quando a economia cresce rapidamente com uma taxa de inflação moderada, a democracia tem uma possibilidade bem maior de perdurar, mesmo nas mais pobres paragens.

DESIGUALDADE DE RENDA

O estudo dos efeitos políticos da desigualdade de renda é prejudicado pela penúria de dados disponíveis e pela sua baixa qualidade. O melhor conjunto de dados internacionais comparáveis, gerados pelo Banco Mundial, inclui 266 observações, espalhadas ao longo do tempo, para 84 países.

Tentamos aferir o impacto da desigualdade de renda (medida pela razão entre o quintil mais rico e o mais pobre) sobre a probabilidade de que uma democracia sobreviva por três e por cinco anos, de acordo com o tempo para o qual os dados fossem disponíveis. Diversamente de Edward N. Muller, nós não pudemos encontrar nenhum padrão¹⁴. Dado que a desigualdade de renda tende a ser menor nos países pobres, onde a maior parte da força de trabalho está empregada na agricultura de subsistência, e nos países ricos, onde a maior parte dos trabalhadores são assalariados, e considerando que a democracia é frágil nos países pobres e inexpugnável nos países ricos, nenhum padrão geral pode advir desta análise. Além do mais, a penúria de nossos dados impediu-nos de estabelecer um critério com base no nível de desenvolvimento.

Por outro lado, descobrimos que a democracia está muito mais propensa a sobreviver em países nos quais o nível de desigualdade é declinante ao longo do tempo. Para aqueles regimes democráticos para os quais dispúnhamos de mais do que uma observação de distribuição de renda, calculamos a probabilidade de que a democracia sobrevivesse caso a desi-

¹³ O argumento de Hirschman é que uma taxa de inflação moderada permite aos governos pacificar a maior parte dos grupos militantes. Ver "The social and political matrix of inflation: elaborations on the Latin American Experience", in *Essays in trespassing: economics to politics and beyond* (New York: Cambridge University Press, 1981), 177-207.

¹⁴ Muller, Edward N., "Democracy, economic development, and income inequality", *American Sociological Review* 53 (1988): 50-68.

gualdade aumentasse ou diminuísse. Concluímos que a expectativa de vida da democracia em países com a desigualdade em redução era de cerca de 84 anos, ao passo que a expectativa de vida de democracias com uma desigualdade de renda ascendente era de aproximadamente 22 anos (estes números estão baseados em 599 anos de democracias, com a desigualdade crescendo durante 262 anos e declinando durante 337). Note-se que estas descobertas contradizem qualquer noção de que pressões distributivas ameaçam a sobrevivência da democracia: as pessoas esperam que a democracia reduza a desigualdade de renda, e as democracias estão mais propensas a sobreviver quando o fazem.

O CLIMA INTERNACIONAL

Os fatores econômicos não são os únicos que importam para a durabilidade da democracia. De fato, as condições internacionais predizem a sobrevivência de um regime melhor do que o nível de desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que nós não podemos distinguir estatisticamente os diferentes mecanismos por meio dos quais o clima internacional é transmitido a países particulares, as proporções de outras democracias na região e no mundo contam separadamente para a sobrevivência da democracia num país qualquer em particular: quanto maior a proporção de democracias no globo e na região durante um determinado ano, maior é a probabilidade de uma democracia sobreviver num país específico. O efeito global é cerca de duas vezes maior do que o efeito regional, mas essas descobertas indicam que o contágio opera independentemente da influência direta dos governos ocidentais e das diversas instituições internacionais.

APRENDIZADO POLÍTICO

Argumenta-se freqüentemente — a Rússia é o exemplo preferido — que a ausência de tradições democráticas impede a consolidação de novas instituições democráticas e, inversamente, que a democracia é mais estável em países (como o Chile) que dela desfrutaram no passado. O que este argumento não percebe é que se um país *teve* um regime democrático (note-se o tempo pretérito), ele é um veterano não apenas da democracia, mas da *subversão bem sucedida* da democracia. O aprendizado político, em outras palavras, é uma faca de dois gumes. Os democratas podem considerar o trabalho de consolidação mais fácil quando eles podem se apoiar em tradições do passado, mas as forças antidemocráticas também têm

uma experiência da qual elas podem angariar lições: as pessoas sabem que passar por cima da democracia é possível, e podem mesmo saber como fazê-lo. Se o fracassado golpe da linha-dura russa em 1991 foi mais um *coup de théâtre* do que um *coup d'état*, isso foi talvez porque os golpistas simplesmente não sabiam o que estavam fazendo — uma ignorância pela qual eles foram justificadamente ridicularizados pelas suas mais experimentadas almas-gêmeas latino-americanas.

Uma derrocada democrática em qualquer momento durante a história passada de um país encurta a expectativa de vida de qualquer regime democrático naquele país. Na medida em que o aprendizado político realmente ocorre, portanto, ao que tudo indica as lições aprendidas pelas forças antidemocráticas a partir de subversões anteriores da democracia são mais efetivas do que as tradições nas quais os democratas podem se amparar¹⁵.

O EFEITO DAS INSTITUIÇÕES

As democracias não são todas iguais. Sistemas de representação, arranjos para a divisão e supervisão de poderes e métodos de organização de interesses, assim como doutrinas legais e direitos e obrigações associados à cidadania, podem variar — e com certeza variam amplamente — entre os regimes que são genericamente reconhecidos como democráticos. Estas diferenças, expressas nos detalhes das instituições, geram efeitos que dois milênios de reflexão e investigação ainda não lograram nos permitir conhecer plenamente. Estamos longe de conhecer qualquer resposta clara à questão que Rousseau levantou em sua *Constituição da Polônia*: que instituições têm que efeitos sob que condições históricas?

Podemos esperar que a democracia dure mais sob um certo sistema institucional do que sob outro? Nossa análise se limita apenas a um conjunto de características institucionais, sumarizadas como parlamentarismo *versus* presidencialismo (deixamos os sistemas mistos de lado por representarem uma amostra demasiadamente reduzida para proporcionar qualquer estimativa confiável). Testamos então as hipóteses de Juan Linz, que oferece diversas razões pelas quais as democracias parlamentaristas podem se mostrar mais duráveis do que as presidencialistas¹⁶.

¹⁵ Note-se novamente o paralelo com a descoberta de Londregan & Poole em "Poverty, the coup trap, and the seizure of Executive Power", segundo a qual golpes fecundam golpes.

¹⁶ Linz, Juan, "The perils of presidentialism", *Journal of Democracy* 1 (Inverno 1990): 51-69 e "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy* 1 (Outono 1990): 84-91.

Um dos argumentos de Linz é o de que as apostas são mais altas no presidencialismo, devido ao fato de que uma disputa presidencial não tem mais do que um único vencedor. Linz observa que o candidato presidencial derrotado não tem qualquer papel oficial na política e muito provavelmente não será sequer um membro do legislativo, ao passo que num sistema parlamentarista o candidato derrotado ao posto de primeiro-ministro será o líder da oposição¹⁷. Além do mais, é provável que o prazo fixo do mandato num sistema presidencialista seja maior do que o tempo de mandato esperado num sistema parlamentarista. Finalmente, sob o presidencialismo o chefe do executivo é ao mesmo tempo o chefe de Estado, sendo assim capaz de apresentar o interesse partidário do presidente como o interesse nacional e, desta forma, minar a legitimidade conquistada pela oposição.

A segunda razão pela qual as democracias presidencialistas podem ser menos duráveis é que elas estão mais propensas a gerar a paralisia do legislativo. Tal paralisia pode ocorrer sob qualquer um dos sistemas: sob o parlamentarismo quando nenhuma coalizão majoritária consegue ser formada, sob o presidencialismo quando o legislativo está sob o controle de uma maioria que é hostil ao presidente, mas não é suficientemente grande para derrubar os vetos presidenciais rotineiramente. Sob sistemas presidencialistas o executivo, em virtude o tempo fixo de mandato, pode sobreviver lado a lado com legislaturas hostis, levando a impasses entre os poderes executivo e legislativo. Como observou o grande escritor político inglês do século dezenove, Walter Bagehot, “quando surge uma diferença de opiniões, a legislatura é forçada a enfrentar o executivo e o executivo é forçado a enfrentar legislatura; e assim muito provavelmente eles lutarão até a conclusão de seus respectivos mandatos”¹⁸. Em diversos regimes

¹⁷ Linz, Juan J., “Democracy: presidential or parliamentary — does it makes a difference?” (paper preparado para o Workshop sobre Partidos Políticos no Cone Sul, Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington, D. C., 1984) [Este artigo foi publicado em português como “Parlamentarismo ou presidencialismo: faz alguma diferença?”, in Lamounier, Bolívar (org.). *A Opção parlamentarista*. (São Paulo: Ed. Sumaré, 1991): 61-120; N. do T.]. As posições de Linz são questionadas por Scott Mainwaring & Matthew Shugart, “Juan Linz, presidentialism and democracy: a critical appraisal” (Working Paper n° 200, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1993) [Publicado em português como “Juan Linz, presidencialismo e democracia”. *Novos Estudos*, n° 37, novembro de 1993; N. do T.].

¹⁸ Bagehot, Walter, “The English Constitution: the Cabinet”, in Lijphart, Arend, ed., *Parliamentary versus presidential government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), 18. O ensaio “Committee or Cabinet Government”, escrito por Woodrow Wilson em 1884 — e reeditado no mesmo volume — traz um argumento similar ao de Bagehot. Também pode ser encontrada na coletânea de Lijphart uma análise da estrutura política dos Estados Unidos feita em decorrência do Bicentenário de 1976 pelo U. S. Comittee on the Constitutional System. A Comissão notou que “A separação de poderes, como um princípio da estrutura constitucional, tem-nos servido bem na prevenção da tirania e do abuso de altos cargos, mas ela o tem feito encorajando a confrontação e o impasse e tornando difusa a responsabilidade pelos resultados”.

presidencialistas contemporâneos a principal linha de conflito político se dá entre o presidente e o Congresso, antes que entre os partidos políticos. Sob tais condições, ninguém consegue governar.

As maiorias legislativas são mais freqüentes sob o presidencialismo que sob o parlamentarismo: 57,9 por cento do tempo sob o primeiro e 49,0 por cento sob o último¹⁹. Mas em 24,2 por cento dos anos-presidenciais, a parcela do maior partido no legislativo foi menor do que a metade e maior do que um terço. Considerando que a proporção necessária para derrubar vetos presidenciais é tipicamente de dois terços, estas considerações indicam que as condições propícias a um impasse entre executivo e legislativo são comuns sob o presidencialismo. O número médio de partidos efetivos é aproximadamente o mesmo sob os dois sistemas: 3,10 sob o parlamentarismo e 3,05 sob o presidencialismo. Entretanto, a fracionalização extrema — na qual nenhum partido controla mais do que um terço das cadeiras — é mais freqüente sob o presidencialismo (ocorrendo em 18% do tempo) do que sob o parlamentarismo (onde ela ocorre em apenas 8,9% do tempo).

Linz está correto acerca da durabilidade dos distintos arranjos institucionais. Durante o período em tela, 14 democracias (ou 28 por cento dos 50 casos) sucumbiram sob sistemas parlamentaristas. Apenas uma (12,5 por cento de 8 casos) sucumbiu sob um sistema misto e 24 (52 por cento de 46 casos) sucumbiram sob o presidencialismo²⁰. Entre estas democracias que sucumbiram durante o período sob nosso escrutínio, os sistemas parlamentaristas duraram em média oito anos, ao passo que suas congêneres presidencialistas duraram nove. Mas os sistemas parlamentaristas ainda existentes em 1990 eram bem mais antigos: na média duraram cerca de 43 anos em comparação aos 22 anos dos regimes presidencialistas. A probabilidade de que uma democracia sucumbisse sob o presidencialismo durante qualquer ano em particular no nosso estudo foi de 0,049; a probabilidade comparável sob o parlamentarismo foi de 0,014. Se esta diferença parece pequena, pensemos em termos das expectativas de vida: a expectativa de vida da democracia sob o presidencialismo é de menos de 20 anos, ao passo que sob o parlamentarismo é de 71 anos.

¹⁹ Note-se que sempre fazemos referência apenas à parcela do maior partido no legislativo, quer ele seja ou não o partido do presidente. Nos Estados Unidos, desde 1968, o controle de pelo menos uma das duas casas do Congresso tem permanecido nas mãos de outro partido que não o do presidente por 80 por cento do tempo.

²⁰ Mainwaring contou as derrocadas de regimes democráticos desde 1945, encontrando 27 sob o presidencialismo, 19 sob o parlamentarismo e 4 sob outros sistemas. "Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination", *Comparative Political Studies* 26 (1993):198-228.

Esta diferença de durabilidade não é um efeito dos níveis de desenvolvimento econômico em que operam os regimes parlamentaristas e presidencialistas. Enquanto os sistemas parlamentaristas são em média encontrados nos países mais ricos, as democracias presidencialistas são menos duráveis em quase todos os níveis. Excluindo os países que tinham em 1990 uma população de menos de um milhão de habitantes (muitos dos quais tinham regimes parlamentaristas), nada muda: as taxas de risco — as probabilidades condicionais de que um regime morreria dado que ele tivesse sobrevivido até então — eram exatamente as mesmas. Tamopouco isso se deve a quaisquer características ocultas da América Latina: de fato, os regimes presidencialistas na América Latina vivem muito mais do que aqueles de outras regiões, excetuando-se os Estados Unidos. Por conseguinte, as democracias presidencialistas não vivem pouco pelo fato de que estão na América Latina.

Scott Mainwaring, assim como Alfred Stepan e Cindy Skach, também está correto: as democracias têm menos probabilidade de sobreviver quando combinam o presidencialismo com um sistema partidário fragmentado²¹. Combinar o presidencialismo com um legislatura na qual nenhum partido tem uma condição majoritária é dar um beijo de morte: tais sistemas podem esperar viver apenas 15 anos. As democracias presidencialistas em que um único partido realmente dispõe de uma maioria legislativa podem esperar viver por 26 anos. O “impasse”, uma situação na qual a parcela de cadeiras do maior partido está entre um terço e metade, é ainda mais mortal para os regimes presidencialistas. Eles morrem a uma taxa de 0,038 (com uma expectativa de vida de 26 anos) quando não há impasse e à taxa de 0,091 (com uma expectativa de vida de 11 anos) quando ele está presente. Além do mais, as informações descritivas do parlamentarismo dão sustentação ao argumento de Scott Mainwaring e Matthew Shugart, segundo o qual “os sistemas parlamentaristas com partidos disciplinados e um partido majoritário oferecem os menores freios ao poder executivo e, por conseguinte, promovem um funcionamento do tipo ‘o vencedor leva tudo’ mais do que os sistemas presidencialistas”²². Maiorias

²¹ Mainwaring, Scott, “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review* 25 (1990): 157-79. Stepan, Alfred & Skach, Cindy, “Meta-institutional frameworks and democratic consolidation”, *World Politics* 46 (1993): 1-22.

²² Mainwaring & Shugart, in “Juan Linz, presidentialism, and democracy”, travam uma controvérsia com Juan Linz: na visão daqueles, é o parlamentarismo majoritário, e não o presidencialismo, que eleva as apostas políticas. Contudo, mesmo que os sistemas parlamentaristas majoritários durem menos do que os minoritários, as democracias parlamentaristas de qualquer tipo duram mais do que os regimes presidencialistas. Se esta diferença é devida à intensidade dos conflitos políticos, entretanto, não o sabemos.

unipartidárias não são favoráveis à sobrevivência de democracias parlamentaristas: aquelas em que um partido deteve uma maioria de cadeiras na câmara baixa do legislativo têm uma expectativa de vida de 55 anos, ao passo que sistemas parlamentaristas sem uma maioria unipartidária tem uma expectativa de vida de 111 anos. Contudo, essa diferença não é estatisticamente significativa.

Até que ponto os distintos arranjos institucionais são bons para lidar com as crises econômicas? Quando uma economia declina durante um ano em particular, as democracias parlamentaristas morrem à razão de 0,039: elas podem esperar viver 26 anos sob tais condições. Quando a economia cresce, elas sucumbem à razão de 0,007 e a sua expectativa de vida é de 143 anos. Por conseguinte, os sistemas parlamentaristas são vulneráveis às crises econômicas. Os sistemas presidencialistas são menos sensíveis, mas eles sucumbem a taxas muito mais elevadas sob quaisquer condições. Quando a economia declina, eles morrem à taxa de 0,042, com uma expectativa de vida de 24 anos. A democracia é vulnerável a crises econômicas sob qualquer sistema institucional, mas os sistemas presidencialistas estão menos propensos a sobreviver sob condições econômicas favoráveis do que os sistemas parlamentaristas sob más condições.

A análise estatística proporciona evidências ainda mais fortes a favor do parlamentarismo. A expectativa de vida dos sistemas presidencialistas depende do nível de desenvolvimento, do crescimento econômico e da presença de maiorias legislativas. Talvez de forma ainda mais notável, a análise estatística confirma que os sistemas presidencialistas são altamente vulneráveis aos impasses executivo-legislativo. Para os sistemas parlamentaristas, em contraste, a despeito dos dados descritivos citados acima, nem a distribuição de cadeiras, nem o crescimento econômico são elementos de previsão fortes acerca da sobrevivência da democracia.

A estatística confirma ainda que os regimes presidencialistas estão menos propensos a sobreviver naqueles países que ainda não eram independentes em 1950 (o que é outra forma de dizer “fora da América Latina”), ao passo que os sistemas parlamentaristas são igualmente propensos a sobreviver seja nos “velhos” ou nos “novos” países. Por outro lado, apenas os sistemas parlamentaristas são sensíveis à fragmentação étnica da população. Mas este efeito, enquanto algo estatisticamente significativo, faz pouca diferença para suas expectativas de vida. Portanto, as democracias presidencialistas simplesmente são mais frágeis.

Em suma, a sobrevivência de democracias de fato depende de seus sistemas institucionais. Os regimes parlamentaristas duram mais, muito mais, do que os presidencialistas. Instituições eleitorais geradoras de mai-

rias são favoráveis à sobrevivência de sistemas presidencialistas; sistemas presidencialistas que se defrontam com impasses legislativos são particularmente frágeis. Ambos os sistemas são vulneráveis ao mau desempenho econômico, mas mesmo quando a economia cresce as democracias presidencialistas são menos propensas a sobreviver do que os sistemas parlamentaristas quando a economia declina. A evidência de que as democracias parlamentaristas sobrevivem mais e sob um espectro mais amplo de condições do que as democracias presidencialistas parece, então, incontroversa.

A ESCOLHA DAS INSTITUIÇÕES

Dado que as democracias parlamentaristas duram mais, é intrigante que tantas democracias adotem o presidencialismo. O que determina a escolha inicial das instituições democráticas? Grande parte da resposta pode ser obtida a partir de uma observação casual da história. Países que tiveram monarquias, mas não experimentaram nenhuma revolução, transferiram a responsabilidade governamental da coroa para o parlamento, acabando por gerar sistemas parlamentaristas. Países nos quais a monarquia foi abolida (a França em 1848 e novamente em 1875, a Alemanha em 1919) e colônias que se rebelaram contra os poderes monárquicos (os Estados Unidos e a América Latina no final do século dezoito e no começo do dezenove) substituíram os monarcas por presidentes. Como afirmou uma vez Simon Bolívar, “elegemos monarcas a quem chamamos de presidentes”. Os países que emergiram da dominação colonial após a Segunda Guerra Mundial tipicamente herdaram o parlamentarismo de seus colonizadores. Caracteristicamente, entretanto, estes mesmos países instituíram sistemas presidencialistas se e quando a democracia inicial caiu. E o que é igualmente característico, as ditaduras que se democratizam tendem a manter o presidencialismo.

De acordo com nossos cálculos, dentre os 35 países que se democratizaram entre 1974 e 1990, dezenove adotaram sistemas presidencialistas, 13 escolheram o parlamentarismo e 3 optaram por sistemas mistos. Se as apostas políticas são de fato altas sob o presidencialismo, é difícil compreender porque este sistema emergiria sob condições nas quais os partidos políticos são perfeitamente bem informados e não propensos ao risco. Uma explicação poderia ser a de que os partidos são indubitavelmente otimistas: cada um deles projeta a si mesmo como vencedor nas eleições e admite que irá ganhar a presidência. Apesar disso, suspeitamos que a escolha do presidencialismo não é apenas uma decisão dos partidos políticos.

Note-se que entre os países que foram democráticos em algum momento anterior à presente transição para a democracia, quase todos escolheram o mesmo sistema existente na última ocasião²³. Esta continuidade, particularmente na América Latina, pode satisfazer àqueles que gostam de encontrar explicações na cultura ou nas tradições²⁴. Contudo, é mais provável que isso reflita o contínuo papel político dos militares, os quais parecem ter preferência por regimes presidencialistas, talvez porque tais regimes proporcionam uma hierarquia clara. Esta razão é suficiente para que os militares barganhem em favor do presidencialismo quando a questão das instituições democráticas surge na agenda da transição. Os padrões empíricos parecem dar sustentação a essa expectativa: enquanto dez dos 17 regimes democráticos que emergiram de ditaduras civis tornaram-se presidencialistas, uma esmagadora maioria de 22 das 28 democracias que saíram de ditaduras militares fizeram a mesma escolha. Portanto, o presidencialismo parece ser ao menos parcialmente um legado do regime militar.

Já que aprendemos que a opção por sistemas presidencialistas é mais provável sempre que o regime anterior era militar, a questão óbvia é a de se todas as descobertas atinentes à longevidade das democracias parlamentaristas não são espúrias. A democracia pode ser mais frágil sob o presidencialismo exatamente porque este conjunto de instituições é escolhido onde os militares desempenham um papel ativo na política. Em certa medida, é isso mesmo que ocorre: enquanto a expectativa de vida das democracias presidencialistas surgidas após ditaduras civis é de cerca de 24 anos, os sistemas presidencialistas que se seguem a ditaduras militares podem esperar uma duração de apenas 17 anos. Contudo, as democracias parlamentaristas que se seguem a regimes militares simplesmente duram muito mais: 71 anos²⁵. Por conseguinte, parece ser o presidencialismo por si mesmo que torna a democracia mais frágil.

²³ Apenas o Paquistão saiu do parlamentarismo em 1950-55 para o presidencialismo em 1972-1976, retornando ao parlamentarismo em 1988. Apenas Gana, Nigéria, Coréia do Sul (a qual foi uma democracia parlamentarista durante um ano em 1960) e a Turquia escolheram um sistema presidencial após terem experimentado democracias parlamentaristas. Ultimamente, apenas o Suriname optou por um sistema misto após ter experimentado o presidencialismo democrático.

²⁴ Este é o argumento da Comissão de Elaboração Constitucional Nigeriana de 1976: "A tendência efetiva de todos os povos ao redor do mundo é de elevar uma única pessoa à posição de mandatário. No contexto da África a divisão [de poderes] não apenas é sem sentido, mas é também difícil de ser mantida operação. Não se sabe de nenhum chefe de Estado africano que tenha ficado satisfeito com a posição de um mero chefe figurativo". Ver o relatório da Comissão em Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*.

²⁵ Apenas duas democracias parlamentaristas surgiram de uma ditadura civil e morreram antes de 1991. Sua expectativa de vida é de 22 anos, mas o número reduzido de países envolvidos diminui por demais a confiança neste número.

Uma vez que excluímos as instituições²⁶ herdadas de mandatórios coloniais, o nível de desenvolvimento no qual a transição à democracia ocorre parece ter algum impacto nas instituições escolhidas: entre 1950 e 1990, os níveis médios nos quais as instituições parlamentaristas foram escolhidas era de US\$ 2.945, ao passo que instituições presidencialistas eram escolhidas ao nível médio de US\$ 2.584. O modo de transição, ao menos como indicado por greves e outras formas de comoção social (como as classificou Arthur S. Banks), parece não afetar a escolha das instituições.

Centramos o foco no momento da transição, dado que configurações institucionais particulares tendem a persistir uma vez tendo sido estabelecidas, como se fossem “à prova de renegociação”. Como mostra o recente plebiscito brasileiro rejeitando uma mudança proposta para o parlamentarismo, a dificuldade de mudar arranjos institucionais complexos está em que o *status quo*, qualquer que seja, é favorecido. Se os proponentes da mudança oferecem apenas um *slogan*, “parlamentarismo”, então os defensores do *status quo* podem exigir os detalhes do novo arranjo institucional; se os proponentes da mudança apresentam esses detalhes, então os defensores do *status quo* podem sempre encontrar inumeráveis falhas no novo sistema. Durante todo o período entre 1950 e 1990 houve apenas três casos nos quais regimes democráticos mudaram de um sistema institucional a outro: a França mudou em 1958 de um parlamentarismo para um sistema misto, ao passo que o Brasil mudou em 1960 de um presidencialismo para um sistema misto, apenas retornando ao presidencialismo em 1963. Ambos os casos ocorreram sob circunstâncias excepcionais. Os países que adotam instituições presidencialistas quando transitam à democracia estão enredados com elas²⁷.

CONCLUSÕES

A nossa descoberta central é a importância dos fatores econômicos na sustentação das democracias. Se a teoria da modernização

²⁶ Ver Banks, Arthur S., *Cross-National Time-Series Data Archive*. Entre as 35 transições ocorridas após 1973, as instituições parlamentaristas foram escolhidas em 13 casos, ao nível médio de US\$ 3.414, as instituições presidenciais foram escolhidas em 19 casos, ao nível médio de 2.591, tornando esse efeito ainda mais pronunciado.

²⁷ Isto não é para argumentar que os países que adotaram instituições presidencialistas durante as recentes transições para a democracia deveriam tentar imediatamente tornar-se parlamentaristas. Sempre que uma escolha institucional está presente na agenda política, conflitos substantivos, mesmo os de menor importância, tendem a transbordar para as questões institucionais. Tais situações são perigosas para a democracia, uma vez que elas significam que não há regras claras através das quais os conflitos substantivos devem ser resolvidos. Por conseguinte, dispor de um sistema institucional claro e estável é mais importante do que ter um sistema perfeito. Devemos esta observação a Hyug Baeg Im.

estava errada ao supor que o desenvolvimento sob ditadura fazia germinar a democracia, Lipset estava correto ao argumentar que, uma vez tendo sido estabelecida num país rico, a democracia tem mais probabilidade de perdurar. De fato, descobrimos que uma vez que um país se torne suficientemente rico, com uma renda per capita anual superior a US\$ 6.000 por ano, nele a democracia certamente sobreviverá, aconteça o que acontecer. E ao mesmo tempo que os fatores internacionais, assim como as instituições políticas, são importantes para a durabilidade da democracia nos países menos afluentes, o desempenho econômico continua a fazer diferença: de fato, uma democracia está mais propensa a sobreviver numa economia em crescimento com menos do que US\$ 1.000 de renda per capita do que num país cuja renda per capita está entre US\$ 1.000 e US\$ 4.000, mas que está declinando economicamente. As democracias podem sobreviver mesmo nos países mais pobres, se elas forem capazes de gerar desenvolvimento, se reduzirem a desigualdade, se o clima internacional for propício e se elas tiverem instituições parlamentaristas.

Por uma diversidade de razões, entretanto, essa não é uma conclusão otimista. A pobreza é uma armadilha. Poucos países com uma renda per capita anual de menos de US\$ 1.000 se desenvolvem sob qualquer regime: sua taxa média de crescimento é de menos do que 1 por cento ao ano; muitas experiências democráticas prolongaram o declínio econômico. Quando países pobres estagnam, qualquer democracia que tenha emergido tende a morrer rapidamente. A pobreza gera pobreza e ditadura.

A escolha institucional oferece uma fuga parcial dessa armadilha: sistemas parlamentaristas nos países mais pobres, embora permaneçam muito frágeis, têm probabilidades cerca de duas vezes maiores de sobreviver do que as democracias presidencialistas, subindo para quatro vezes caso haja crescimento econômico. Mas como ao que tudo indica os países pobres estão mais propensos a escolher o presidencialismo, pouco alento é oferecido pela possibilidade de recorrer à engenharia institucional. Igualmente, pouco alento é oferecido pelo aprendizado político. A maior parte dos países que retornam à democracia normalmente retomam alguma de suas constituições passadas, mesmo que elas jamais tenham funcionado, como na Argentina, onde a primeira alternância democrática no poder sob a rediviva Constituição de 1853 já violou sua letra²⁸.

²⁸ A Constituição de 1853 determinava que o período entre a eleição e a posse deveria ser de nove meses em decorrência do fato de que este era o tempo que os eleitores levavam para viajar do interior para Buenos Aires. A transferência do cargo do Presidente Raúl Alfonsín para o Presidente-eleito Carlos Menem foi encurtada como resultado de um acordo mútuo alcançado sob a pressão de uma crise inflacionária.

Finalmente, não encontramos evidência de “consolidação”. Uma democracia se torna “consolidada” se a sua supramencionada “taxa de risco” declina juntamente com sua idade, de modo que, como argumentou Robert Dahl, as democracias estão mais propensas a sobreviver caso elas tenham durado algum tempo²⁹. Encontramos alguma evidência de que isso é verdade, mas também de que as democracias são heterogêneas. Tendo por base um mesmo nível de desenvolvimento, a heterogeneidade desaparece e as taxas de risco tornam-se independentes da idade, significando que para um dado nível de desenvolvimento, as democracias têm aproximadamente as mesmas probabilidades de morrer com qualquer idade. Como as democracias estão muito mais propensas a sobreviver quando elas ocorrem em países desenvolvidos, essas descobertas indicariam que as taxas de risco (não corrigidas pelo nível de desenvolvimento) caem porque os países se desenvolvem economicamente, e não porque uma democracia que já existe tende a continuar existindo.

Claramente, não pensamos que a “consolidação” é apenas uma questão de tempo, de algum tipo de “hábito”, ou de uma “institucionalização” mecânica³⁰. Descobrimos que as democracias estão mais aptas a sobreviver sob níveis mais elevados de desenvolvimento. Mas também descobrimos que as democracias sobrevivem caso gerem crescimento econômico e mantenham sob controle as pressões distributivas, admitindo alguma inflação e reduzindo a desigualdade de renda. Isso não significa negar que as instituições importam: de fato elas importam, e não apenas o parlamentarismo e os sistemas eleitorais, mas também outras instituições que deixamos de lado em nossas considerações por falta de dados. A habilidade da democracia para sobreviver é uma questão de política e de políticas, assim como de sorte. Contudo, inversamente, se as democracias se tornam “consolidadas” pelas mais variadas razões, então deveríamos observar que a qualquer nível de desenvolvimento a mera passagem do

²⁹ Robert A. Dahl, “Transitions to Democracy” (exposição realizada no simpósio “Voices of Democracy”, University of Dayton, Center for International Studies, 16-17 de Março de 1990).

³⁰ O'Donnell, Guillermo, “Partial Institutionalization: Latin American and Elsewhere” (paper apresentado à conferência “Consolidating Third Waves Democracies: Trends and Challenges”, Taipei, Taiwan, 27-30 Agosto de 1995) [publicada em *Lua Nova* n° 37, 1996, como “Uma outra institucionalização: América Latina e alhures”; N. do T.]. O autor assinala que “institucionalização” pode ser entendida de duas formas: seja com um processo de gradual estabilização das expectativas de que um sistema institucional em particular orientará as ações políticas, seja como uma paulatina acomodação entre instituições formais e práticas reais. Se a “institucionalização” é considerada no primeiro sentido, ela está tautologicamente relacionada à “consolidação”. Mas se a democracia pode sobreviver quando as instituições formais não descrevem práticas reais, essa é uma questão empírica.

tempo torna a sua derrocada menos provável. Isso, entretanto, nós não observamos, e assim concluímos que “consolidação” é um termo vazio.

Em suma, o segredo da durabilidade democrática parece repou-sar sobre o desenvolvimento econômico — não, como o supôs a teoria dominante nos anos 60, sob ditadura, mas sob a democracia baseada em instituições parlamentaristas.

APÊNDICE: CLASSIFICANDO OS REGIMES

Definimos a democracia como um regime no qual os cargos governamentais são preenchidos em consequência de eleições competi-tivas. Um regime é democrático somente se a oposição estiver autorizada a competir, vencer e tomar posse dos cargos. Na medida em que centramos nosso foco nas eleições, esta é, obviamente, uma definição minimalista.

Essa definição tem duas partes: “cargos” e “competição”. Em nenhum regime todos os cargos governamentais são preenchidos em decorrência de eleições. O que é essencial para considerar um regime como democrático é que dois tipos de cargos sejam preenchidos em eleições: o cargo de chefe do executivo e as cadeiras do corpo legislativo efetivo.

A disputa ocorre quando existe uma oposição que tem alguma possibilidade de chegar ao governo em decorrência das eleições. Toma-mos quase que literalmente a máxima de Przeworski segundo a qual “a democracia é um sistema no qual os partidos perdem eleições”: sempre que houve dúvida, classificamos como democracias apenas aqueles sistemas nos quais os partidos situacionistas realmente perderam eleições. A alternância no poder constitui uma evidência *prima facie* da disputa.

A disputa, por sua vez, envolve três aspectos: 1) incerteza *ex ante*, 2) irreversibilidade *ex post*, e 3) repetibilidade.

Por “incerteza *ex ante*” queremos dizer que há uma probabili-dade de soma positiva de que ao menos um membro da coalizão situacio-nista possa perder seu cargo numa rodada eleitoral em particular. A incer-teza não é sinônimo de imprevisibilidade: a distribuição de probabilidade das chances eleitorais é tipicamente conhecida. Tudo o que é necessário para que os resultados sejam incertos é que algum partido situacionista possa perder.

Por “irreversibilidade *ex post*” entendemos a garantia de que o vencedor das eleições, seja lá quem for, esteja autorizado a tomar posse de seu cargo. O resultado das eleições deve ser irreversível sob a democracia mesmo se a oposição vencer. A consequência prática dessa característica é

excluir as eleições de fachada assim como os períodos de liberalização. A liberalização é tipicamente entendida pelos regimes ditatoriais como sendo uma abertura controlada do espaço político. Quando ela fracassa — ou seja, quando a oposição de fato vence — uma ação repressiva geralmente se segue. Por conseguinte, não há certeza de que a oposição esteja apta a celebrar sua vitória.

Uma última característica da disputa é a de que se deve esperar que as eleições se repitam. Quem quer que seja que vença as eleições hoje, não pode utilizar o cargo para impedir que as forças políticas adversárias vençam na próxima ocasião. A democracia, como disse uma vez Juan Linz, é um governo *pro tempore*. Todos os resultados políticos devem ser temporários: os derrotados não perdem o direito de competir no futuro, de negociar novamente, de influenciar a legislação, de pressionar a burocracia ou de recorrer ao judiciário. Mesmo as disposições constitucionais não são imutáveis: regras, também, podem ser modificadas de acordo com as regras.

Operacionalmente, um regime foi classificado como uma democracia se ele não foi reprovado em nenhuma de nossas quatro regras listadas abaixo. (Nossas regras de periodização são as seguintes: codificamos o regime que prevalecia no final do ano, mesmo se ele houvesse sido estabelecido em 31 de dezembro, como, por exemplo, uma ditadura que se instalou na Nigéria em 1983. As transições para o autoritarismo são assinaladas por um golpe de estado. As transições para a democracia foram datadas com base no momento em que tomou posse o novo governo eleito, e não em sua eleição. Nos poucos casos, como aquele da República Dominicana em 1963, em que um regime democrático durou seis meses, ou na Bolívia em 1979, em que a situação mudou diversas vezes, a informação acerca dos regimes que começaram e terminaram no mesmo ano está perdida). Um regime é classificado como uma ditadura se ao menos uma destas condições prevalece:

Regra 1: “Seleção do Executivo”. O chefe do Executivo não é eleito.

Regra 2: “Seleção do Legislativo”. A legislatura não é eleita.

Regra 3: “Partido”. Não ha mais do que um partido. Especificamente, esta regra se aplica se 1) não houve partidos ou 2) houve apenas um partido, ou 3) o atual mandato acaba por estabelecer um regime apartidário ou de partido único, ou 4) os mandatários, de forma inconstitucional, fecharam o Legislativo e rescreveram as regras em seu favor. A alternância no poder prevalece sobre a norma partidária: a Jamaica,

onde um único partido numa ocasião obteve 100 por cento das cadeiras no Legislativo e na seqüência cedeu o governo após perder uma eleição, foi classificada como democrática durante todo o período.

Essas três regras não são suficientes, entretanto, para classificar aqueles regimes que repetidamente realizam eleições, permitem variados graus de liberdade para a oposição e sempre vencem. Há alguns regimes que não podem ser classificados sem ambigüidade com base em todas as evidências produzidas pela história: nós não temos como afirmar se os situacionistas teriam realizado eleições se eles não estivessem certos de que as venceriam. Nestes casos, temos de decidir que erro preferimos evitar: o de classificar como democracias regimes que podem não ser democracias, ou rejeitar como democracias regimes que podem efetivamente ser democráticos. Teremos de errar; a única questão é saber em que sentido. Decidimos errar pelo lado conservador, desqualificando como democracias regimes que passaram pelas três regras precedentes, mas não pela seguinte:

Regra 4: “Erro do Tipo II”. Os situacionistas se mantiveram no governo no passado imediato por mais de dois mandatos em virtude de eleições ou sem que tivessem sido eleitos, e até hoje, ou até o momento em que foram derrubados, não perderam nenhuma eleição.

Ao longo desta discussão, abordamos a questão da democracia. Tratamos a ditadura simplesmente como uma categoria residual, talvez melhor denominada “não-democracia”. Dado que nós freqüentemente afirmamos que a democracia “é” uma variável contínua, aqui estão as razões pelas quais insistimos em dicotomizar os regimes políticos: 1) ao passo que algumas democracias são mais democráticas do que outras, nenhum regime deveria ser considerado uma democracia se não houver disputa por cargos políticos. Kenneth A. Bollen e Robert W. Jackman, no ensaio “Democracy, stability and dichotomies”, publicado em 1989 na *American Sociological Review*, confundem o argumento de que algumas democracias são mais democráticas do que outras com a suposição de que é possível distinguir o grau de “democracia” em qualquer par de regimes. 2) A idéia de que poderíamos situar numa categoria “intermediária”, a meio caminho entre a democracia e a ditadura, os casos que não podem — dadas as nossas regras — ser classificados sem ambigüidade, como Bollen e Jackman

sugerem em sua discussão acerca dos “casos limítrofes”, pareceu-nos ridícula. 3) Os “casos limítrofes” constituem erros sistemáticos ou aleatórios. Os erros sistemáticos podem ser tratados por regras explícitas, como a nossa regra do Erro de Tipo II, e suas conseqüências podem ser examinadas estatisticamente. Uma vez que esta decisão é tomada, a classificação não tem ambigüidades. 4) Por outro lado, alguns erros aleatórios com relação às regras permanecerão e temos de conviver com eles. Mas não há razões *a priori* para pensar que uma classificação mais refinada terá um grau menor de erro. Uma escala fina gera erros menores, mas em maior número; uma escala grossa gera erros maiores, mas em menor número. Se a distribuição de observações verdadeiras é unimodal e próxima à simetria, uma classificação mais refinada terá um erro menor, mas observações de fato em todas as escalas policotômicas tendem a ter a forma de “U”, o que torna vantajosa uma classificação dicotômica.

Quaisquer que sejam as peculiaridades de nossas regras, a classificação resultante difere pouco das abordagens alternativas: a escala Coppedge-Reinecke para o ano de 1978 predisse 92 por cento de nossos regimes, a escala Bollen de 1965 predisse 85 por cento e as escalas Gurr de autocracia e democracia para 1950-86 conjuntamente predisseram 91 por cento. A escala Gastil de liberdades políticas, cobrindo o período de 1972 a 1990, prediz 93,2 por cento de nossa classificação; a sua escala de liberdades civis prevê 91,5 por cento; e suas duas escalas conjuntamente predizem 94,2 por cento de nossos regimes. Por conseguinte, não há razão para pensar que nossos resultados são idiossincráticos na classificação específica de regimes.

Como a distinção entre sistemas parlamentaristas e presidencialistas é incontroversa, nós a formulamos brevemente. Nos sistemas parlamentaristas, a assembléia legislativa pode destituir o governo, ao passo que sob sistemas presidencialistas ela não o pode fazer. Este critério coincide perfeitamente com o modo de seleção do governo: pelo Legislativo nos sistemas parlamentaristas, pelos eleitores (direta ou indiretamente) nos sistemas presidencialistas. Dento de cada tipo de configuração institucional há diferenças importantes. A mais importante dessas diferenças é o sistema eleitoral, algumas variedades do qual podem ou não ser propícias à geração de maiorias legislativas.

Alguns arranjos institucionais, entretanto, não se ajustam num tipo puro: eles são “premier-presidencial”, “semipresidencial”, ou “misto” de acordo com diferentes terminologias. Em tais sistemas, o presidente é eleito por um período fixo de mandato e tem alguns poderes executivos, mas os governos atuam de acordo com a vontade do Parlamento. Esses sistemas “mistos” não são homogêneos: a maior parte inclina-se ao parla-

mentarismo, na medida em que o governo é responsável perante o Legislativo; outros, notavelmente Portugal entre 1976 e 1981, garantem ao presidente o poder de indicar e demitir governos e portanto inclinam-se ao presidencialismo.

Entre os 135 países que estão incluídos em nossa amostra, há 50 democracias parlamentaristas, 46 presidencialistas e oito mistas. Fora das Américas, havia nove democracias presidencialistas: Congo (1960-62), Gana (1979-80), Nigéria (1979-82), Uganda (1980-84), Bangladesh (1986-90), Coreia do Sul (1988 em diante), Paquistão (1972-76) e as Filipinas (antes de 1964 e então de 1986 até o presente).

Na América Latina, os únicos regimes parlamentaristas foram a tentativa de vida curta no Brasil, precedendo o golpe de 1964, e o Suriname. A maior parte dos países europeus ocidentais tem sistemas parlamentaristas, mas as democracias parlamentaristas também podem ser encontradas na maioria das outras partes do mundo.

ADAM PRZEWORSKI é professor de Ciência Política na Universidade de Nova York.

MICHAEL ALVAREZ é professor de Ciência Política na De Paul University.

JOSÉ ANTONIO CHEIBUB é professor de Ciência Política da Universidade da Pennsylvania.

FERNANDO LIMONGI é professor de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

O QUE MANTÉM AS DEMOCRACIAS?

ADAM PRZEWORSKI
MICHAEL ALVAREZ
JOSÉ ANTONIO CHEIBUB
FERNANDO LIMONGI

Com base na descoberta da importância dos fatores econômicos na sustentação das democracias os autores constataam, após observar 135 países entre 1950 e 1990, que riqueza, crescimento com inflação moderada, desigualdade em declínio, clima internacional favorável e — na dimensão institucional — parlamentarismo são condições propícias à preservação de um regime democrático. E argumentam que é falsa a suposição de que as ditaduras favoreceriam o desenvolvimento econômico nos países pobres e de que estes, uma vez desenvolvidos, teriam seus regimes ditatoriais substituídos por democracias.

WHAT MAKES DEMOCRACIES ENDURE?

On the basis of the key finding that economic factors are strongly related to the endurance of democratic regimes, the authors argue that affluence, growth with moderate inflation, declining income inequality, favorable international climate, and — concerning institutional design — a parliamentary system, are the requisite conditions for the durability of democracies. They also reject as false the commonly held view according to which dictatorships promote economic development in poor countries and that these, having become developed, would have their dictatorships replaced by democratic regimes.