

ESTABILIDADE POLÍTICA E EFICIÊNCIA ECONÔMICA: AS DEMOCRACIAS TÊM MELHOR PERFORMANCE?

Italo Beltrão Sposito¹

Resumo: Em um contexto internacional de crescente questionamento da eficiência e representatividade dos regimes democráticos, a discussão sobre os mecanismos democráticos para garantir representação política e melhorar o desempenho econômico é vital. A partir das definições e tipologias classificatórias dos regimes políticos, este artigo desenvolve uma análise sobre as formas de representação política e de alocação de recursos pelos representantes – discutindo a relação entre partidos políticos e eleitorado, e entre políticas clientelistas e programáticas – e seus impactos sobre a eficiência política e estabilidade dos regimes, e suas performance econômica. Foi possível identificar que apesar de as definições objetivas de regime político serem menos complexas e não identificarem variações nas liberdades políticas e sociais entre regimes democráticos, garantem a possibilidade de generalização para análises empíricas comparadas que apresentaram fortes indícios quanto a superioridade das democracias no desempenho econômico, fator que, geralmente, é o principal definidor das escolhas dos eleitores. As evidências empíricas apontam à superioridade das democracias em nível de representatividade política e desempenho econômico, questionando o argumento de que a estabilidade social garantida pelas autocracias tem impacto positivo no desenvolvimento econômico.

Palavras chave: Democracia; regime político; estabilidade; desenvolvimento econômico

Recebido em: 10/12/2018

Aceito em: 08/06/2019

¹ Universidade Federal do Tocantins. Email para contato: italo@uft.edu.br

POLITICAL STABILITY AND ECONOMIC EFFICIENCY: DO DEMOCRACIES HAVE BETTER PERFORMANCE?

Abstract: In an international context of growing questioning of democracies' efficiency and representativeness, a discussion on democratic mechanisms that guarantee political representatives and economic performance is vital. Based upon definitions and typologies to classify political regimes, I analyse forms of political representation and resource allocation by politicians and their impact on political efficiency and regimes stability, and their economic performance. In these topics, the relationship among political parties and electorate, and among pork barrel and programmatic policies are discussed. It was possible to identify that despite been less complex and not attaining to variations on political and social liberties among democracies, objective definitions of democracy guarantee are useful for empirical comparative analysis, which showed democracies superiority in terms of economic performance, a factor that, generally, is the main element defining electorate's choice. Empirical evidences point to democracies superiority in terms of political representativeness and economic performance, raising doubts on the alleged advantage of social stability in autocratic governments as a pathway for better economic performance.

Key-words: Democracy; political regime; stability; economic development

Introdução

Considerando o cenário vigente de ascensão de governos populistas, autoritários, nacionalistas e xenófobos, a discussão sobre as definições de regimes políticos e classificação das democracias, os tipos de vínculos criados entre políticos e eleitores, e os resultados entregues pelos regimes democráticos à população se tornam temáticas ainda mais atuais e necessárias a serem debatidas pelas sociedade civil e comunidades epistêmicas da área.

O presente trabalho busca realizar uma revisão bibliográfica focando três grandes agendas de pesquisa da Ciência Política: a) definições de democracia; b) partidos políticos e democracia; c) democracia, estabilidade de regime e desenvolvimento. Os temas foram assim escolhidos com os seguintes objetivos: 1) iniciar o debate introduzindo o tema e realizando uma discussão sobre os meios de definir os regimes políticos, questão fundamental e inicial para abordar outros temas relacionados à democracia; 2) revisar a literatura que aborda as relações internas que se desenvolvem dentro dos regimes políticos democráticos; 3) em um nível mais amplo, discutir as comparações possíveis entre os regimes políticos e as diferenças de desempenho que as democracias podem ter, tanto na garantia da continuidade do regime, quanto na performance econômica.

O objetivo é traçar um panorama das principais temáticas que podem ser determinantes sobre a estabilidade e continuidade dos regimes democráticos, assim como na eficiência dos regimes políticos em alocar recursos e alcançar bom desempenho econômico. Ainda que não tenha exaurido o debate da ampla literatura que trabalha estas temáticas, o artigo propõe formas de sistematizar as contribuições e fragilidades das propostas teóricas e empíricas para analisar as democracias.

O artigo é estruturado da seguinte forma: na primeira seção, questões primordiais e iniciais para a análise do tema, como definições e classificações de regimes políticos, são consideradas; na segunda, questões internas e diretamente relacionadas ao funcionamento das relações entre políticos e eleitores são discutidas; na sequência, as diferenças que os arranjos institucionais podem ter sobre os resultados obtidos pelos regimes políticos são apresentadas, buscando relacionar os tipos de regime, suas classificações e suas performances econômicas; por fim, as contribuições são apresentadas.

1. Concepções, modelos e classificações

Há consenso na literatura de que as eleições são uma condição necessária para que a democracia exista, mas, obviamente, concordam que esta condição não é suficiente. Isto é facilmente argumentado pensando na existência de diversos regimes autocráticos que realizam eleições sem, no entanto, garantirem justo acesso aos cargos políticos. Portanto, a discussão transita em torno da definição de outros parâmetros, geralmente não eleitorais, para caracterizar um regime como democrático.

O debate sobre o tema aborda o termo democracia desde sua origem, oriundo da democracia ateniense – embora essa seja virtualmente descartada para os padrões de sociedade atuais – passando pelos teóricos da democracia representativa – um modelo adaptado do contexto autoritário medieval, baseado na crença de que o alargamento da base eleitoral resultaria na maior representação dos diversos interesses da sociedade – e que chega ao debate contemporâneo, em que se defende a necessidade de maior participação da população nas tomadas de decisões; esta literatura considera que a democracia se tornaria realmente um governo pelo povo e para o povo somente mediante a participação direta dos indivíduos (Pateman, 1992).

O principal foco do debate sobre o conceito de democracia é no questionamento do modelo de democracia representativa como uma forma realmente adequada ao ideal de democracia, já que tal forma de governo não é executada pelo povo, e diversas vezes também não é destinada ao povo, afinal, as decisões são tomadas por representantes sem mandato vinculado e os interesses considerados são aqueles apoiados pelas elites e grupos econômicos que financiam as elites políticas (Bobbio, 2009).

No entanto, dada a ausência de condições sociais e políticas para a existência de regimes democráticos próximos ao original ateniense, é amplamente aceita a ideia de que o modelo de democracia adaptável as sociedades contemporâneas é a poliarquia de Dahl, um tipo ideal de democracia representativa. O autor define parâmetros para a consideração daqueles regimes que podem ser considerados democráticos, já que as democracias podem funcionar e organizar-se de várias maneiras, podendo se aproximar/distanciar em diferentes graus de um modelo ideal de democracia ou de regimes autoritárias.

O autor utilizou o termo poliarquia para ser definidor de um sistema político hipotético, não necessariamente existente na prática, mas que serviria de um modelo ideal para outros autores utilizarem em suas análises sobre regimes políticos. O sistema considera uma escala que vai, de um extremo, um sistema fechado, chamado de hegemonia, ao outro, um sistema aberto, chamado de poliarquia. Em linhas gerais, para se chegar de um extremo (fechado) ao outro (aberto), seria necessário liberalizar a contestação ao regime e aumentar a participação política da população, processo que aconteceria na medida em que os custos de repressão aumentam em relação aos custos de tolerância; este processo seria resultante de uma série de acontecimentos históricos e do desenvolvimento socioeconômico dos países.

De importância nesta parte da discussão, foram os pontos levantados como requisitos para um sistema ser considerado uma democracia para um grande número de pessoas. Dahl (1998) considerou necessário para um regime aberto, três grupos de garantias para os cidadãos: a) formular preferências; b) exprimir preferências políticas; e c) ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Para isso seriam necessárias as seguintes garantias institucionais: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) direito de líderes políticos disputarem apoio; 5) fontes alternativas de informações; 6) elegibilidade para cargos políticos; 7) a existência de eleições livres e idôneas; e 8) instituições que garantiriam que as políticas governamentais dependam de eleições e outras manifestações de preferência dos cidadãos. As cinco primeiras condições institucionais seriam responsáveis

garantia de formular preferências, as sete primeiras, permitiriam aos cidadãos exprimir suas preferências e todas elas dariam aos cidadãos o poder de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

Outro autor que parte das definições clássicas de democracia é Schumpeter (1976) em seu livro, "Capitalismo, Socialismo e Democracia". O autor discute o conceito de bem comum e vontade do povo na doutrina clássica da democracia. Estes conceitos centrais nas teorias normativas sobre a democracia são desconstruídos por Schumpeter que propõe tratar a democracia como um método político, um arranjo institucional para se alcançar decisões políticas. Dessa forma, considera que a democracia não pode ser tratada normativamente como um "governo do povo", mas como um governo escolhido/aprovado pelo povo.

Dentro da doutrina clássica de democracia, mais especificamente na literatura de filosofia democrática do século XVIII, o método democrático é visto como um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que levariam a realização do bem comum. Schumpeter (1976) rebate esta premissa, argumentando que não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado. Primeiro, os interesses irão variar de acordo com os diferentes grupos existentes dentro de uma sociedade, sendo assim, há dificuldade em alcançar um bem comum, mas sim a vontade de um grupo sobre outro(s). Se este for alcançado, há motivos para pensar que este foi desenvolvido dentro dos quadros do governo ou da burocracia, sem necessariamente refletir os interesses da sociedade. Segundo, mesmo existindo um bem comum suficientemente definido e aceitável para todos, isso não implicaria em respostas repetidas para problemas que requerem soluções políticas. De acordo com o autor, mesmo que um bem comum suficientemente definido se mostrasse aceitável para todos, isso não implicaria respostas igualmente definidas para as questões isoladas. Nenhum dos pais utilitaristas da doutrina democrática considerou com seriedade qualquer mudança substancial na estrutura econômica e nos hábitos da sociedade burguesa. Terceiro, para completar o argumento da inexistência de um bem comum, o autor afirma que o governo democrático não garante que as decisões políticas produzidas dentro das regras deste método político seguirão a soma de possíveis volições individuais, congregadas como a vontade do povo. Ademais, certos grupos são capazes de criar/maquiar a vontade do povo. Sendo assim, a vontade do povo é o produto e não o motor do processo.

Como o modelo de democracia representativa é aquele presente nos regimes democráticos existentes atualmente no mundo, torna-se necessária uma análise de como esses modelos funcionam e as variabilidades existentes. Lijphart (2008: 69), a partir de "uma comparação sistemática entre os 36 países (com populações de no mínimo 250 mil habitantes) que eram democráticos em meados de 1996, e que haviam sido democráticos continuamente desde 1997, ou antes", procura realizar uma análise empírica de quais as variabilidades dos modelos de democracia e quais aqueles que resultam em uma forma de democracia que possa ser chamada de mais generosa e benevolente. O autor propõe a divisão das democracias entre os modelos majoritário e consensual. Os modelos majoritários se caracterizam pela concentração do poder nas mãos de uma pequena maioria que resulta na alternância de blocos antagônicos - porém tais grupos rivais geralmente se posicionam mais próximos da centralidade - no poder e forte competição entre esses dois polos; já nos modelos consensuais, há prevalência da vontade do

maior número de pessoas, sendo necessária a negociação e formação de coalizões para a viabilização do governo.

O autor analisa o *modelo Westminster* ou majoritário e reúne dez elementos que o caracterizam. Para isso, ele observa três democracias que se aproximam de tal (Reino Unido, Nova Zelândia e Barbados) e considera que este modelo é mais aconselhável em sociedades uniformes quanto a questões étnico-culturais. Os elementos reunidos que caracterizam o modelo majoritário são: concentração do Poder Executivo em gabinetes unipartidários e de maioria mínima; gabinete dominante em relação à legislatura; sistema bipartidário; sistema de eleições majoritário e desproporcional; pluralismo de grupos de interesse; governo unitário e centralizado; concentração do poder legislativo numa legislatura unicameral; flexibilidade constitucional; ausência de revisão judicial; e banco central controlado pelo Poder Executivo. O outro grupo é o modelo de democracia consensual, sob o qual é buscado restringir o poder de várias formas e é aquele mais indicado para sociedades pluralistas, já que dificulta a exclusão das minorias do poder; neste, utiliza dois países (Suíça e Bélgica) e a União Europeia como exemplos para a análise. No âmbito federal-unitário, tal modelo é mais adequado à países extensos geograficamente e de grandes populações. Os dez elementos que fazem oposição àqueles do modelo majoritário são: Partilha do Executivo pela formação de gabinetes de coalizão; equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo; sistema multipartidário; representação proporcional; corporativismo dos grupos de interesse; governo federal e descentralizado; forte bicameralismo; rigidez constitucional; revisão judicial; e independência do banco central.

Para analisar as principais descobertas oriundas das dez variáveis básicas dos modelos propostos de democracias, o autor elabora um mapa conceitual da democracia em que o eixo horizontal representa a dimensão executivos-partidos, o eixo vertical a dimensão federal-unitária, valores altos indicam critério majoritário (quanto mais à direita e acima o país se situa, maior será o valor) e valores baixos indicam consenso. A partir de tal mapa o autor identifica padrões tais como: a maioria dos países continentais europeus se localiza no lado esquerdo do mapa; as três democracias latino-americanas estão à direita, assim como as ex-colônias britânicas; as sociedades plurais se localizam geralmente no lado esquerdo; a maioria daqueles situados abaixo do meio são sociedades plurais, assim como os três maiores países abordados na pesquisa (Lijphart, 2008).

Esta breve análise de alguns textos considerados axiomáticos mostrou a dificuldade de alcançar o consenso quanto aos parâmetros para incluir um regime político dentro da categoria de democracia e em como estudar as variações dentro do próprio grupo de regimes democráticos. Uma solução encontrada pela literatura foi o desenvolvimento de uma concepção minimalista de democracia, a partir da qual seria possível ao menos separar aqueles governos que podem ser considerados democracias, superando os problemas de classificação que as definições mais complexas impõem a separação dos regimes.

Um caminho encontrado pela literatura foi buscar critérios mínimos, mais simples e replicáveis para a definição de democracia. Uma forma, de acordo com Bobbio (2009) é definir a democracia como uma forma de governo contraposta à autocracia, colocando estes tipos como antagônicos e mutuamente excludentes e complementares, ou seja, todo regime deve ser ou

autoritário ou democrático, e todos os regimes podem ser classificados dentre estes dois tipos. Como regras básicas, coloca que um regime deve cumprir três condições para ser considerado democrático: direito de participação – basicamente sufrágio – de um número elevado da população, existência de regras de procedimentos políticos, e participantes devem ter alternativas reais e condições de optar entre candidatos.

Este tipo de definição conta com importante base teórica, no entanto, torna a separação entre os dois tipos de regimes políticos difícil e altamente subjetiva, afinal, como definir um número elevado da população com direito a participar? Para solucionar este problema de subjetividade na definição, alguns autores buscaram elaborar regras mais rígidas e de fácil aplicação para separar os tipos de regime político.

Nesta questão, o artigo "*Minimalist Conception of Democracy: A Defense*" de Adam Przeworski (1999: 10) é central. O autor define democracia minimamente como "um Sistema em que cada partidos perdem eleições. Há partidos [...] há competição, organizada por regras. E [...] periódicos vencedores e perdedores. (tradução livre). Ele considera como valor essencial da democracia a transição pacífica de poder por meio de eleições regulares e argumenta que se um partido, mesmo perdendo, opta por aceitar o resultado eleitoral ao invés de quebrar as regras do jogo e o vitorioso, prefere realizar as eleições seguintes em vez de cancelá-las ou postergá-las, este regime pode ser considerado uma democracia. A argumentação do autor não busca explorar outros temas debatidos por autores da teoria democrática, como a qualidade institucional ou desempenho econômico do regime, apenas diferenciar aqueles regimes que podem ser considerados democracias. Dentro desta mesma linha de argumentação, que rebate os pontos normativos da doutrina clássica e assim como Schumpeter (1976), também prefere avaliar os regimes políticos por meio de critérios observacionais, abordagem em que este tipo de definição minimalista é adequado; o autor considera que o princípio da democracia é que o governo deve ser comandado por aqueles que têm mais apoio que outros grupos ou indivíduos competindo.

Este tipo de definição se mostrou muito útil para a literatura pela sua melhor aplicabilidade aos estudos empíricos. Algumas escalas empíricas desenvolvidas para classificar regimes políticos, como a *Freedom House* (FH) e a *Polity*, utilizam dados subjetivos para definir os tipos de regimes políticos. A primeira, por exemplo, se baseia em duas escalas de sete pontos sobre direitos políticos e liberdades civis; os regimes recebem uma nota nestas escalas com base no julgamento de especialistas que seguem uma *checklist* de fatores. Como estas notas são dadas de acordo com as crenças e percepções destes especialistas, e há falta de transparência sobre o conteúdo das listas, as respostas dadas são consideradas subjetivas.

Sabendo destes problemas, Cheibub, Gandhi e Vreeland (2010), seguindo esforços de Przeworski et al. (2000) propuseram outro meio de classificar os regimes políticos por considerar que as existentes não são adequadas para responder perguntas de pesquisa, para ter interpretações significativas ou serem reproduzidas. Os autores argumentam que falta conceituação e regras para aplicação das medidas. A FH, apesar de ser instrumentalizada como uma escala crescente, pode apresentar resultados similares por meio de diversas combinações de respostas dadas a cada um dos 142 itens utilizados para classificar os regimes; por outro lado, na *Polity*, a maioria das variações de regimes resultam apenas das mudanças na dimensão das

restrições ao chefe do Executivo. Os autores também contestam o fato da maioria dos casos observados se situarem em um dos dois extremos das escalas discutidas acima, enfraquecendo a principal vantagem destas escalas em relação à opção dicotômica proposta pelos autores.

Outro argumento dos autores é a utilidade que uma escala dicotômica pode ter pela sua fácil replicação e para os estudos sobre transição democrática; eles discordam que os regimes sejam graduais, havendo a necessidade de considerar dois tipos de regimes – autocracias e democracias – excludentes entre si. Somente após a separação preliminar entre estes dois tipos, seria possível considerar outros fatores mais específicos em relação aos regimes políticos.

Para elaborar esta classificação dicotômica os autores utilizam regras observáveis e de fácil replicação partindo da ideia de que as democracias existem quando os governos são preenchidos como consequência de uma eleição, sendo assim, as vagas devem ser dadas aos vencedores das eleições e deve haver a garantia da possibilidade da oposição ganhar eleições futuras. Isto leva a três premissas: 1) incerteza *ex ante*, já que os resultados das eleições são desconhecidos; 2) irreversibilidade *ex post*, que garanta que o vencedor tome o governo; 3) repetitividade, já que as eleições que cumprem os dois critérios acima ocorrem em bases regulares e intervalos conhecidos. Assim, um regime deverá ser democrático se cumprir todas as quatro regras a seguir: 1) chefe do executivo deve ser escolhido diretamente ou por votação de um corpo de representantes escolhido pelo povo; 2) legislativo deve ser eleito popularmente; 3) deve haver mais de um partido competindo nas eleições; 4) alternância no poder deve ser sob regras eleitorais semelhantes àquelas que trouxeram o governante atual ao poder.

As três primeiras regras são de fácil observação, no entanto, a quarta tem um problema pela necessidade de se optar por algum tipo de erro. A dificuldade reside em diferenciar os regimes que são eleitos popularmente seguidas vezes pelo seu bom desempenho daqueles que só promovem eleições sabendo que não deixariam o poder em caso de derrota ou por terem o objetivo de fraudar os resultados eleitorais. Esta é considerada a principal fragilidade da medida pelos autores, pela necessidade de inserir um julgamento subjetivo para decidir sobre a classificação, minando a repetitividade do modelo. Assim, os autores optaram por fazer uma classificação retroativa e, nestes casos dúbios, classificaram como ditaduras todo o período anterior de um regime que após perder eleições utilizou meios extralegais para se manter no poder, e como democracias todo o período anterior de um regime saiu do poder após perder as eleições. Por fim, há o problema do alcance desta retroatividade; para solucionar este problema, os autores consideram como democracia todos os governos anteriores que os políticos que estão no poder foram eleitos sob as mesmas regras eleitorais.

As virtudes deste tipo de classificação são provadas pelos autores por meio da replicação de diversos estudos empíricos utilizando as duas escalas criticadas e a proposta. Ao observar que a medida empregada afeta de maneira decisiva os resultados empíricos dos estudos, os autores comprovam a subjetividade das medidas amplamente utilizadas pela literatura. Ainda assim, com o avanço da informação disponível, a literatura ainda pode avançar nas regras para definição de regimes políticos como democracia.

Em relação às propostas empíricas de classificação dos regimes, é importante frisar que a análise empírica deve jogar luz sobre as teorias, visando um duplo avanço na definição teórica dos regimes políticos e, a partir destas conceituações, uma análise mais abalizada das performances econômicas e funcionamento político dos diferentes regimes políticos existentes.

Ainda que o debate contemporâneo tenha “superado” a doutrina clássica, mais focada no debate normativo, a segunda deu base a primeira. Ainda que possa ser consensual que democracia representativa é o modelo possível e adequado às sociedades capitalistas contemporâneas, o debate normativo ainda é necessário para buscar formas de aprimorar estas formas de governo. A literatura de democracia participativa traz importantes contribuições neste debate tanto teórico quanto prático. A simples definição conceitual e diferenciação entre democracia ateniense, representativa ou participativa já serve de pressupostos para os debates a serem enfrentados pelos autores.

Ainda assim, o estabelecimento de critérios objetivos – ainda que resulte em simplificação de realidades complexas – é uma forma eficiente para desenvolver análises comparadas com amostras grandes; ainda que as definições subjetivas sirvam ao debate normativo, a busca de parcimônia é um dos objetivos do desenvolvimento de teorias generalizáveis e (re)aplicáveis a diversos casos. Tais critérios, possibilitam a padronização das medidas e sua aplicação generalizada para um grande número de casos, permitindo análises empíricas que comparam os regimes políticos quanto a representatividade ao cidadão, relação com os partidos e desempenho econômico, permitindo a identificação dos sistemas mais eficientes. As análises das performances em termos de representatividade e eficiência na alocação de recursos, e de desempenho econômico, serão discutidas nas próximas duas seções.

2. Democracia, partidos políticos e eleitores

Uma parte considerável da literatura de ciência política busca analisar o papel dos partidos na democracia e os tipos de relações que estes estabelecem com os eleitores.

Uma boa pergunta de partida pode ser: partidos são intrínsecos à democracia? Schattschneider (1942) diz que sim; e vai mais longe, defendendo que os partidos políticos criaram a democracia moderna, a qual não pode ser pensada sem a sua presença. Esta visão contraria a concepção dos Federalistas, que enxergavam os partidos como intrinsecamente danosos ao bom funcionamento da democracia e ao provimento do bem comum. Schattschneider defende que, na história dos Estados Unidos, tiveram um papel importante já que aboliram o colégio eleitoral, transformaram a Constituição, criaram o presidencialismo plebiscitário, simplificaram e democratizaram o sistema de governo, e contribuíram para o crescimento extra constitucional desta instituição.

O autor propôs estudar os partidos considerando duas questões: seus propósitos e seus métodos. Seu propósito é buscar o poder, e apesar da existência de outros interesses, este é o denominador comum de todos os partidos e é aquilo que determina seus métodos, que dentro

das democracias é pacífico, já que agem dentro das normas vigentes, tolerando os oponentes e se posicionando entre governo e oposição. Em sua análise, afirma que o surgimento dos partidos é intrínseco aos regimes democráticos. Isso acontece pela prática do *cáucus*, por meio do qual os partidos fazem uma consulta prévia para concordar de fazer um front unido para vencer votações legislativas. O resultado desta prática de coordenação de votos é um processo de contra organização, levando posteriormente à formação do sistema de partidos.

A partir da intensificação desta competição, há o transbordamento das disputas políticas no Legislativo para a população em geral, já que a possibilidade de expansão do poder do partido passa a depender da expansão do eleitorado. Esta seria mais uma justificativa do papel positivo dos partidos na democracia, já que o resultado desta disputa política seria a expansão do sufrágio. Outro efeito positivo teria sido o processo de organização e profissionalização dos partidos, que resultou na definição de programas e desenvolvimento de políticas programáticas. Ademais, o processo de organização partidária levou à limitação do número dos candidatos, e consequente polarização entre dois candidatos nos EUA; isto teve o efeito de limitar a escolha política dos eleitores, mas ao mesmo tempo, facilitar a prática política ao cidadão comum (Schattschneider, 1942). A defesa da necessidade de mais estudos sobre partidos, que, segundo o autor, era um tema pormenorizado pela literatura de filosofia política surtiu efeito e a literatura sobre o tema avançou enormemente na segunda metade do século XX.

Um tema abordado é a relação entre as eleições e as políticas distributivas. Esta corrente busca estudar as estratégias dos políticos no poder para conseguir a reeleição. Quais as políticas públicas que serão desenvolvidas com o objetivo de obter apoio eleitoral futuro é o principal foco, assim como o tipo de elo que buscarão construir com o eleitorado.

A literatura, inicialmente, constatou que a ligação entre os partidos e eleitores teve origem em fatores sociais e históricos. Uma corrente relacionou o estágio da modernização socioeconômica com o tipo de relação que será construído entre eleitor e partido, argumentando que o nível de desenvolvimento determinaria o tipo de benefícios oferecidos pelos partidos. Assim, segundo Huntington (1968, apud Kitschelt, 2000), a pobreza determinaria a necessidade de consumo imediato pelos cidadãos, os levando a buscar benefícios diretos e imediatos, incentivando relações clientelistas; este fator também seria influente na menor mobilidade e maior concentração geográfica deste grupo social, tornando mais fácil o monitoramento dos votos e, conseqüentemente, estimulando práticas clientelistas; alternativamente, eleitores com melhores condições econômicas seriam mais difíceis de convencer com práticas clientelistas. A maior fragilidade nesta corrente explicativa se baseia na observação de que tais práticas existem mesmo em países ricos, como Japão, Áustria e Itália, ao mesmo tempo em que não existe em todos os países pós-comunistas (Kitschelt, 2000).

Focando nas relações entre políticos e seus constituintes a partir das clivagens sociais, Lipset and Rokkan (1967) argumentam que as disputas políticas modernas são o resultado de duas revoluções (nacional e industrial) que produziram divisões sociais relacionadas com a divisão de partidos. A primeira levou ao conflito entre centro e periferia devido ao processo forçado de centralização política abrindo a disputa entre a cultura nacional e os grupos subordinados, e entre o Estado e a Igreja em briga pelo poder político, resultando em divisões étnicas, linguísticas e

religiosas. A segunda resultou em tensões entre o espaço e as atividades econômicas rurais e industriais, e suas respectivas elites, disputando o poder político para terem seus interesses econômicos garantidos ou incentivados pelo Estado. Estas quatro divisões teriam se institucionalizado e resultado na formação dos partidos políticos na Europa, argumento criticado por considerar a estrutura como fator determinante na divisão dos partidos; mesmo assim, o modelo também tem propriedades dinâmicas e considera a possibilidade de mudanças resultantes de outros eventos históricos, o que também abre espaço para analisar outros processos históricos, como a ascensão dos partidos verdes, resultante da ascensão de demandas pós-materialistas na história recente da Europa.

Apesar do modelo de determinismo social ser amplamente criticado, cientistas políticos consideram que o componente eleitoral dos partidos é determinado por estas questões. Isto se baseia na percepção de haver uma relação estável entre a afiliação de grupos nacionais e um partido e entre um candidato e seus apoiadores. Cox e McCubbins (1986) buscam discutir tal questão analisando porque determinados grupos apoiam estavelmente o mesmo partido e porque os políticos tendem a continuar respondendo às demandas destes grupos, em outras palavras, investigam porque as coalizões eleitorais são estáveis.

Os autores argumentam que o motivo de apoio de um grupo a políticos de certa ideologia pode ser explicado pela origem do candidato e sua base de apoio, mas estes fatores não explicam toda a estabilidade das coalizões eleitorais. Para isso, desenvolvem um modelo – que tem como pressuposto que os indivíduos são racionais e têm interesses próprios, e que os políticos irão cumprir suas promessas e têm possibilidade de redistribuição irrestrita de recursos – focando nos diferentes impactos que as políticas setoriais têm sobre o comportamento eleitoral dos constituintes.

Dentro desta lógica, os candidatos irão adotar estratégias redistributivas que sirvam a seus objetivos eleitorais e os cidadãos votarão nos políticos que lhes prometem maiores ganhos. A partir disso, formulam dois teoremas: (I) no jogo eleitoral redistributivo, candidatos irão prometer benefícios aos grupos de constituintes com maiores taxas de retorno eleitoral (grupo de apoio) e prometer benefício nenhum ou negativo àqueles com menores taxas de retorno (grupos de oposição). Assim, as coalizões serão estáveis quando candidatos alocam benefícios de modo a manter a estrutura da coalizão obtidas antes das decisões serem tomadas. Estratégia será mais estabilizadora na proporção que os recursos forem direcionados aos grupos de apoio e menos estável na medida em que recursos são direcionados aos grupos cambiantes na busca de aumentar a coalizão eleitoral; (II) se grupos podem ser fortemente ordenados em termos de resposta eleitoral, eles podem ser similarmente ordenados em termos de montante prometido pelo candidato a cada um dos grupos (Cox e McCubbins, 1986).

A conclusão dos autores é que os candidatos adversos ao risco irão sobre recompensar seus apoiadores centrais, representando uma distribuição de benefícios sub ótima, enquanto os candidatos dispostos a correr riscos, irão buscar aumentar sua base de apoio, focando nos eleitores indecisos. Portanto, as coalizões políticas se tornarão menos estáveis de acordo com a propensão dos candidatos a assumir riscos em busca de aumentar suas bases.

Buscando responder a mesma pergunta, que seja, “políticos buscarão distribuir recursos para eleitores centrais (base de apoio fiel) ou cambiantes?” Dixit e Londregan (1996) buscam desenvolver uma moldura de análise geral para entender quando os partidos adotarão práticas de redistribuição programática ou táticas de barril de porco (*pork barrel*)². A observação dos autores é que os políticos transitam entre estas duas práticas, assim, buscam construir um modelo de competição política em que dois partidos brigam por apoio político dos eleitores. A diferença na habilidade dos partidos em distribuir estes benefícios a diferentes grupos é que geraria os diferentes resultados.

O argumento dos autores é que se os partidos têm habilidades iguais para distribuir recursos, o resultado político seria definido pelas diferenças entre as posições políticas dos grupos e entre as respostas às promessas de recompensas econômicas. Por este motivo, os partidos buscariam os grupos com alta propensão a abandonar suas preferências ideológicas em troca de benefícios particulares. Assim, os partidos não distribuem diretamente aos eleitores que prometem apoiá-los, mas focam nos eleitores indecisos. Os últimos podem ser identificados como: a) cidadãos com ideologias moderadas, já estes serão mais facilmente convencidos que aqueles com ideologias extremas, que provavelmente não mudarão sua posição; b) grupos pobres, já que cada dólar “investido” na redistribuição terá um efeito prático superior dado à carência de serviços públicos para esta parcela da população.

Um cenário diferente emergiria se determinado partido tiver uma vantagem comparativa de prover recursos para determinados grupos – que residiria no fato ser incumbente e se aproveitar da máquina pública. Nestes casos, os partidos focarão em sua base de apoio, que seria uma estratégia mais eficiente do que identificar os grupos moderados, possivelmente passíveis de convencimento (Dixit e Londregan, 1996).

Em uma análise que busca explicar a evolução dos partidos e os tipos de relações que buscam desenvolver com seus constituintes (clientelistas ou programáticas), Kitschelt (2000) discute a estratégia ótima dos partidos para atrair o máximo de eleitores. Para isso, estrutura sua análise com base nos tipos de relação entre cidadãos e elites sobre a solução de problemas políticos pelos partidos em dois âmbitos: problema da ação coletiva e da escolha social. Por um lado, os partidos enfrentam problema de ação coletiva para aumentar sua eficiência frente opositores e facilitar as escolhas dos eleitores, sendo que o problema seria solucionado pelo investimento na estrutura organizacional dos partidos. Por outro, a escolha social foca na complexidade de tomar decisões entre alternativas políticas pelos eleitores e políticos.

Quando os partidos não resolvem os problemas de ação coletiva e escolha social, podem optar pela união em torno de uma autoridade carismática que implica a centralização da política em uma personalidade, desencorajando a formação de um programa para o partido, resultando em tipos de laços clientelistas por meio de relações diretas, pessoais e repasses de verbas (*side payments*). Assim, a organização destes partidos irá focar em meios organizacionais de máquinas política para garantir o complexo fluxo material a seus apoiadores. Em oposição, podem se formar

² Direcionamento de recursos públicos para o distrito de um representante.

relações programáticas baseadas no investimento dos políticos em procedimentos para resolução de conflitos programáticos e de infraestrutura organizacional.

Por outro lado, combinar as duas estratégias seria mais difícil considerando os seguintes argumentos: i) ponto principal do programa do segundo tipo para solucionar problema de escolha social se baseia em princípios gerais que militam contra particularismos; ii) após alcançar o poder através de relações diretas, políticos perdem incentivo de resolver problemas de ação coletiva intrapartidária.

A partir desta moldura, o autor revisa a literatura relacionando com os tipos de partidos levantados por seu modelo. Dentro das correntes que relacionam o processo de desenvolvimento socioeconômico, frisa que na teoria de Huntington (1968 apud Kitschelt, 2000), os partidos se aproximavam mais do primeiro tipo nos estágios iniciais da modernização, passando a se aproximar do segundo à medida que o alcança estágios superiores de desenvolvimento.

Outras explicações podem derivar do modelo das instituições democráticas, que influenciariam o tipo de relação entre eleitor e político. As leis eleitorais seriam influentes no tipo de incentivo que dariam à competição pessoal ou partidária, à moldura legal das relações entre Executivo e Legislativo, ao tipo de sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e à concentração de poderes no Executivo. A literatura argumenta que os sistemas presidencialistas e aqueles com maior concentração de poder nas mãos de presidente seriam modelos governamentais que incentivam as práticas clientelistas, apesar de utilizarem fraca argumentação e dos resultados serem enviesados pela prevalência deste arranjo constitucional nas democracias mais jovens e em países em estágio de desenvolvimento anterior, se comparados com as democracias parlamentaristas da Europa Ocidental. Por outro lado, os estudos de economia política estabelecem uma relação entre o tamanho do setor público na atividade econômica e políticas clientelistas, os problemas desta linha de explicação são: identificar se o aumento do setor público leva a práticas clientelistas ou se a relação de causalidade é inversa, ou seja, saber se a variável dependente é influenciada ou influencia a variável independente; também é complicado ter dados transparentes sobre a quantidade de cargos comissionados, dificultando a análise do fenômeno em foco, já que um Estado forte também pode ser consequência de programas políticos de partidos de esquerda, não estando diretamente relacionado a práticas clientelistas.

Assim, quando as leis eleitorais incentivam a personalização da competição de candidatos, facilitam o clientelismo, enquanto regras que focam na disputa em bases partidárias tendem a promover relações programáticas. A relação Executivo-Legislativo também teria um papel influente: sistemas políticos com Executivos que concentram grande poder decisório e Legislativo levam ao predomínio de partidos com relações clientelistas.

Outro meio de explicar o tipo de partido e as relações com os eleitores é analisando as fórmulas eleitorais. O tipo de partido resultará dos incentivos que o sistema oferece à busca de reputação pessoal ou partidária pelos candidatos. O artigo "*Incentives to Cultivate a Personal Vote*" apresenta um método para estimar o valor relativo aos legisladores de reputação pessoal e de reputação do partido para avançar em suas carreiras políticas. Modelo se baseia em quatro

variáveis comuns a todos sistemas eleitorais: (a) *ballot control*; (b) *vote pooling*; (c) *types of vote*; (d) *district magnitude*. As três primeiras são tricotomizadas: (a) mede o grau de controle dos líderes de partido sobre o acesso à legenda do partido e controle sobre o ranking da cédula nos sistemas eleitorais de lista; (b) analisa se os votos de eleições gerais são agrupados entre partidos inteiros, facções ou candidatos ou se não são agrupados (votos individuais); e (c) mensura o número e tipos de 'jogadas' de votos; votos múltiplos, voto único no nível partidário etc. A partir destas variáveis, os autores fazem um ranking ordinal de 13 das possíveis combinações das três variáveis de acordo com os relativos incentivos que cada uma cria para os candidatos cultivar reputação individual ao invés da partidária. Feita esta separação, inserem a quarta variável (d) cujo efeito dependerá diretamente das regras de nomeação em sistemas de competição intrapartidária – quando a magnitude do distrito aumenta, o valor da reputação pessoal também sobe; por outro lado, em sistema sem competição intrapartidária, quando o tamanho do distrito cresce, o valor da reputação pessoal diminui (Carey e Shugart 1995).

Os autores concluem que o *trade off* dos políticos entre buscar reputação pessoal ou partidária irá depender somente do sistema eleitoral e não dos sistemas de governo, mas assumem que seus achados ainda precisam ser testados; outro problema é que diversos das combinações de variáveis não existem, portanto, impossibilitando testes empíricos.

Focando em um caso mais específico, Ames (1995) analisa o sistema eleitoral brasileiro, argumentando que é o responsável pelo predomínio de estratégias de campanhas eleitorais focadas no indivíduo. Baseando-se na literatura de escolha social, desenvolve um modelo espacial para analisar o meio pelo qual os candidatos buscam votos, baseado em duas variáveis: a) o domínio municipal de um candidato com base na sua parte do total de votos do município; b) distribuição espacial dos municípios que apoiam um candidato. O argumento é que pela representação ser proporcional, pequenos grupos de eleitores garantiriam a vitória, o que leva candidatos a não buscar o eleitor médio.

A partir da dicotomização destas variáveis, quatro tipos de base eleitoral são desenvolvidos: 1) Concentrado-dominado: que seria o clássico reduto brasileiro em que deputado domina grupos de municípios vizinhos; podem ter poderes tradicionais na região e ligações com lideranças regionais; 2) Concentrado-compartilhado: existente em áreas metropolitanas, regiões que podem ser suficientes para eleger muitos candidatos, como no caso dos candidatos do PT que recebem quase $\frac{3}{4}$ de seus votos em São Paulo, o que, no entanto, não representa mais de 5% dos votos do município; 3) Disperso-compartilhado: apoio coerente e leal, mas numericamente fraco, ainda que existente em diversos municípios; 4) Disperso-dominado: que se adequa aos candidatos que já tiveram postos burocráticos como secretário em nível estadual, postos com alto potencial clientelista, resultando em sua troca por apoio a líderes locais com votos.

As bases gerais destes argumentos são testadas empiricamente pelo autor analisando o uso de emendas orçamentárias (EO) como indicadores de intenções dos candidatos. Esta seria a estratégia dos candidatos para estabelecer relações diretas e clientelistas com suas bases eleitorais. Na análise dos dados entre 1989 e 1992, o número de EO cresceu de 8000 a 72000, com mais de 90% sendo direcionadas a municípios específicos. A partir da análise empírica,

conclui que a estratégia de campanha no nível municipal responde fortemente “a dominância local, à vulnerabilidade de invasão de potenciais alvos, a suas próprias fraquezas eleitorais e a suas carreiras” (Ames 1995: 426). Assim, aponta que os deputados se aproveitam de uma prática de propor EO para seus municípios e sofrem quando outros utilizam tais práticas em suas bases eleitorais; dentro desta estratégia, há pouco incentivo para buscar votos com base em apelos ideológicos.

Outra corrente, que busca analisar as relações entre políticos e cidadãos, critica a teoria da escolha racional e a premissa de que eleitores irão escolher os candidatos com base em suas promessas, por desconsiderarem que os eleitores poderão optar pelo voto estratégico. Ferejohn (1986) propõe que os eleitores têm incentivos para basear suas escolhas no comportamento dos políticos e no qual os políticos escolhem suas estratégias antecipando este comportamento dos eleitores; assim, é o desempenho dos políticos que determinará a escolha dos eleitores, não suas promessas.

Para analisar o tema, desenvolve um modelo para estudar a estrutura do comportamento do eleitorado focando em como os eleitores irão se comportar se querem que seus representantes persigam os interesses dos eleitores e como os políticos devem ser induzidos a agir de acordo com interesses dos cidadãos. Os pressupostos são: eleitores só podem avaliar desempenhos dos políticos de acordo com seu bem-estar; performance do governo dependerá da competência dos políticos e outros fatores exógenos; eleitores não conseguem distinguir ações dos políticos de ocorrências exógenas; políticos são iguais quanto às habilidades e preferências; comportamento dos eleitores pode levar políticos a considerar suas preferências; políticos e eleitores não estão sujeitos a riscos e incertezas; concorrente político só é considerado pelo fato de estar disputando, mas não é inserido no modelo. A regra geral de funcionamento é que se os retornos ao eleitor foram altos o suficiente ao final do mandato, ele irá votar pela reeleição; caso contrário, irá votar no concorrente (Ferejohn, 1986).

A partir destes pressupostos, o autor argumenta que alguns fatores afetam o tipo de relação entre o eleitor e o incumbente: 1) se há regra de voto retrospectivo, a estratégia ótima do político será de buscar atender aos pedidos; 2) quanto maior o valor de se manter no cargo para o político, mais o eleitor poderá exigir dele; 3) a estratégia de voto retrospectivo é um sub-jogo perfeito no sentido de que suas restrições a qualquer sub-jogo é um equilíbrio estratégico; 4) se há diminuição no número de partidos, o valor relativo do cargo cai, levando políticos a se tornarem menos controláveis pelos eleitores; 5) eleitores podem afetar o valor do cargo aumentando a competição entre políticos; 6) se preferências são heterogêneas, político tem oportunidade e motivos para jogar eleitores uns contras os outros (resultado prático é que político não é controlado pelo eleitorado); 7) se eleitores concordam em usar o resultado de performance geral como critério, eles poderão induzir políticos a prover o nível de serviço ótimo como no terceiro pressuposto. Apesar de ser um modelo que se distancia das relações práticas entre eleitor e incumbente, o autor desenvolve visões interessantes sobre como pode ser esta relação. O principal problema é que o modelo não inclui o papel dos candidatos desafiadores dos políticos no poder, o que vimos ter uma influência importante nos dois modelos analisados anteriormente.

Seguindo desenvolvimento da literatura, a partir de um estudo de 83 democracias entre 1950 e 2000, Barreiro (2008) investiga se o apoio eleitoral aos incumbentes depende de fatores econômicos, sociais ou políticos. O autor parte do pressuposto que políticos são responsáveis (*accountable*) quando os eleitores os sancionam por suas ações; assim, políticos podem ganhar ou perder votos dependendo de seus resultados políticos. O autor aponta que três fatores determinam o grau de responsividade dos políticos aos seus constituintes: saliência da política; grau de informação disponível sobre dada política; grau em que os resultados da política são determinados por fatores exógenos (os dois principais são as restrições internacionais e a capacidade financeira do Estado). Seu objetivo é analisar se o desempenho do partido e a "punição eleitoral" irá variar de acordo com inclinação ideológica do eleitor, e se a responsividade funciona diferentemente em democracias pobres e ricas.

Para explicar a performance eleitoral, o autor examina a variação entre resultados da eleição passada com a seguinte, considerando o percentual de votos no candidato (abstenção também pode ser um meio de punir). Sua variável dependente tem um total de 477 observações, a média é (-3,9) o que demonstra que a tendência aos incumbentes nas democracias é perder votos; valor mínimo é (-49,5) e o máximo é (31,2). Estes casos extremos são analisados separadamente e são considerados como resultado da conjunção de fatores desfavoráveis e eventos extraordinários em contexto de mal desempenho econômico e más condições políticas (abdicação do chefe do Executivo, falecimento ou decisão de não tentar se reeleger; brigas intra-partidárias; violações das regras democráticas; altos índices de inflação e baixos indicadores econômicos).

Na análise dos casos "normais", três variáveis tiveram efeitos significativos estatisticamente: o crescimento da renda per capita aumenta os votos; quanto maior a porcentagem de assentos do partido, maior a perda de votos; quanto maior renda per capita, maior a performance eleitoral. Por fim, incumbentes perdem mais votos nos países pobres.

Focando nas diferenças de julgamento de eleitores de acordo com ideologia do partido no poder, o autor infere, a partir de quatro regressões, que: para governos de direita e de centro (108 observações), duas variáveis têm efeitos estatisticamente significantes, crescimento e desenvolvimento econômico; para governos de esquerda e de centro, crescimento econômico e número de cadeiras no congresso têm efeitos significativos, enquanto que desenvolvimento econômico não tem efeito para governo de esquerda; por outro lado, aumento nos gastos públicos só tem resultados eleitorais para governos de esquerda. A partir destes resultados, conclui: incumbentes perdem votos moderadamente e que perdas extremas são resultados de eventos extraordinários; performance do governo tem efeito sobre votos, já que eleitores dão votos para o desenvolvimento econômico e combate à inflação, assim como ao aumento dos gastos; responsividade varia de acordo com as circunstâncias políticas (quantos mais assentos, maior a punição eleitoral); responsividade também é diferente de acordo com ideologia, afinal, aumentos dos gastos é recompensado significativamente somente com partidos de esquerda; e incumbentes em democracias pobres perdem mais votos que nas ricas.

Dada a grande variação dos desenhos institucionais, legislações políticas e eleitorais é necessário pontuar a dificuldade em se controlar para todas as variáveis quando comparando os

desempenhos dos governos. Ainda assim, variáveis observáveis podem apontar para os sistemas mais adequados para cada tipo de sociedade, no que se refere a características econômicas, sociais, étnicas, religiosas etc. É importante pontuar a necessidade de partidos políticos já que, ainda que possam ser articuladores de práticas de corrupção, são essenciais para a representação – condição básica da democracia moderna – e são um elo na relação com os constituintes. Suas estratégias irão determinar a maneira de formação de coalizões, sua estabilidade, e os custos e benefícios de buscar eleitores indecisos.

Ainda que a busca por este grupo possa trazer instabilidade nas coalizões, é processo importante no processo de adaptação às demandas dos grupos sociais, em constante câmbio. Além disso, as mudanças resultam na busca dos indecisos, que são geralmente eleitores com ideologias moderadas, e grupos mais vulneráveis, aos quais os custos de investimento são menores para obter retorno eleitoral, ao mesmo tempo em que são os grupos mais necessitados de apoio estatal. Adicionalmente, a busca por estes grupos podem gerar o uso de práticas clientelistas – método que garante fácil distribuição de recursos para setores específicos – via emendar orçamentárias, mas também é uma forma de garantir soluções para os problemas de ação coletiva e escolha racional.

Os partidos e candidatos devem considerar os impactos negativos que as práticas clientelistas podem ter sobre a entrega de resultados econômicos para seus eleitores e cumprimento de objetivos programáticos. Mesmo que a legislação eleitoral incentive os partidos/candidatos a lançar candidaturas centradas na personalidade, ao final, o eleitor irá votar naquelas coalizões que melhor entregarem resultados sobre seu bem estar social e econômico. A literatura análise comparada dos desempenhos de regimes políticos é analisado na próxima seção.

3. Democracia e desenvolvimento

A Ciência Política também busca analisar a relação entre governos democráticos e performance econômica, e os impactos dos níveis de desenvolvimento econômico sobre a estabilidade deste tipo de regime. Grosso modo, a literatura considera que a democracia é um regime político possível e sustentável apenas em sociedades com alto grau de desenvolvimento econômico. Os regimes políticos autoritários seriam mais adequados para países em desenvolvimento por facilitarem a estabilidade política e social – pela limitação da participação política e promoção do desenvolvimento econômico pelo Estado.

De início, autores buscaram analisar as condições históricas, econômicas e políticas que possibilitaram o desenvolvimento e manutenção das democracias. Moore (1975) defendeu que as transformações sociais ocorridas a partir da modernização e industrialização, criaram as condições para o desenvolvimento de uma sociedade com um sistema aberto de classes e de valores igualitários. (Lipset, 1967) considerou questões de desenvolvimento econômico como preponderantes para a construção e bom funcionamento do sistema político democrático.

Huntington (1975) concentrou suas reflexões sobre os sistemas partidários, e como os partidos fortes são necessários para a estabilidade e institucionalização de um sistema que insira de forma horizontal os novos grupos surgidos com a modernização da sociedade.

Em "Origens sociais da ditadura e da democracia", Moore (1975), faz uma divisão entre as três vias que os países adotaram historicamente para a modernização, de modo complementar, considera a Índia, como um caso a parte que não se adequa a nenhum desses caminhos. A primeira via, é a da revolução burguesa, que aliou capitalismo à democracia parlamentarista e se desenvolveu nos países do noroeste europeu. A segunda via, denominada pelo autor de capitalista reacionária, é aquela em que a modernização ocorreu de cima para baixo, ou seja, foi implantada pelo Estado sem a ocorrência de revoluções populares e que resultou nos regimes fascistas. A terceira via, originou das revoluções camponesas e do proletariado, culminando nos regimes comunistas.

As principais variantes discutidas pelo autor como preponderantes ao desenvolvimento capitalista nas sociedades liberal-burguesas são: "a relação das classes superiores proprietárias com a monarquia, sua reação às exigências da produção para o mercado" e a relação das classes superiores burguesas com a camada superior das cidades (alta burguesia) (Moore, 1975: 487). Na medida em que o poder econômico das classes comerciais e industriais passou a crescer substancialmente, entrou em conflito com o poder político da elite proprietária, que passavam à necessidade de se adequar aos hábitos burgueses e apoiar a agricultura comercial, de outro modo, as revoluções quebrariam seu poder e direito natural à posse da terra. Em oposição, a segunda via se concretizou a partir da modernização implantada pelo Estado por meio de um sistema agrícola repressivo, em que um sistema de exploração dos trabalhadores rurais por parte do Estado teve como objetivo garantir excedentes a aristocracia militar e/ou política. Esses sistemas formaram-se baseados em uma racionalização da ordem política com uma forte autoridade central, um sistema administrativo uniforme, militarização do Estado para controle de movimentos revolucionários, unificação de regras e leis, com a consequente formação dos Estado-nacionais nazistas. Portanto, o autor considera como condições ao desenvolvimento da democracia cinco fatores: equilíbrio para evitar uma coroa muito forte ou uma aristocracia muito independente; formação de um sistema de agricultura comercial capitalista, sem forte exploração dos servos pelos senhores; enfraquecimento da aristocracia proprietária; não formação de uma aliança entre aristocracia e burguesia contra os camponeses e proletários, para desenvolvimento comercial; e ruptura revolucionária com o passado resultando em uma reestruturação da sociedade de baixo para cima (Moore, 1975).

Huntington (1975), em "A ordem política nas sociedades em mudança", considera como fator negativo para a estabilidade nas sociedades modernas, a dificuldade em assimilar novos grupos sociais e suas reivindicações no sistema político, portanto, considera como necessária a modernização das instituições para possibilitar esta inserção. Para que isso se torne possível, o autor considera que os partidos políticos têm um importante papel, importantes na mobilização de grupos para participar e institucionalizar o sistema político.

Um sistema de partidos forte, que promova a expansão da participação, diminua a participação política revolucionária e canalize ou modere a participação dos grupos recém-

incorporado seria essencial. Para o desenvolvimento desse sistema, o autor separa quatro etapas desse processo: *faccionalismo*, predominância de associações políticas como agrupamentos de curta duração, com pequeno número de pessoas, sem estrutura e com objetivos individuais ou pessoais; *polarização*, iniciada pela ampliação da participação e pela competição entre os grupos que buscam ser incorporados na política, os atores não buscam expandir o sistema, mas apenas redistribuir o poder e polarizá-lo entre polos opostos tais como liberais e conservadores; *expansão*, a partir do momento em que os líderes políticos passam a buscar a conquista do poder ou a reorganização da sociedade, os partidos passam a atrair as massas e a incorporá-las, aumentando a participação dos novos grupos; *institucionalização*, a expansão da fase anterior modela o sistema partidário. Essas etapas são processos de institucionalização que devem ocorrer durante a modernização da sociedade e serem seguidos da incorporação dos grupos que passam a ter o direito da participação política com a liberalização e pluralização da sociedade, desse modo, o desenvolvimento ocorre com a manutenção da estabilidade política e dificultando a possibilidade de golpes militares.

Em outra abordagem sobre estabilidade política, “O homem político” aborda as características das sociedades modernas que permitem a existência de um sistema em que haja mudança regular e constitucional de governantes e mecanismos que permitam a participação da população nas decisões pela escolha dos ocupantes dos cargos políticos. Os fatores considerados como importantes para o autor são: o desenvolvimento econômico; número de veículos e outros bens materiais por mil habitantes; industrialização; urbanização; e educação. Tais fatores estão relacionados com a maior estabilidade dos regimes democráticos já que resultariam em apoio aos valores democráticos (Lipset, 1967).

O desenvolvimento e a modernização das sociedades permitem a formação de uma classe inferior relativamente abastada e menores graus de desigualdade social, dificultando o descontentamento e possível formação de grupos extremistas e de caráter revolucionário, e de modo complementar, e expande o suporte a partidos moderados e democráticos, assim como a aceitação das regras do jogo pela oposição. Lipset afirma que desse modo é possível combater o principal perigo às democracias recém-estabelecidas: os comunistas domésticos. Outro fator considerado pelo autor é a velocidade em que a modernização ocorre nas sociedades, a transição para uma estrutura industrial ocorrida de forma gradual cria condições para a estabilidade e inclusão dos grupos proletariados, de modo semelhante à Huntington, considera necessário primeiro a institucionalização para a posterior incorporação de novos grupos.

Um avanço sobre estas análises com bases históricas foi possibilitado pelo desenvolvimento de estudos empíricos que buscaram analisar os fatores determinantes no surgimento das democracias e na estabilidade democrática.

Przeworski et al. (2000), a partir de uma análise empírica, defendem que somente a partir de um exame do histórico total dos regimes políticos – o autor analisa o período entre os anos de 1950 e 1990 – é possível afirmar que os resultados econômicos, com enfoque nos ganhos materiais, dos regimes autocráticos são maiores em sociedade com menor grau de desenvolvimento. Portanto, o foco é nos efeitos dos regimes políticos sobre o avanço material dos países, comparando regimes opostos em países similares. Já que a escolha aleatória dos casos

não é adequada, busca-se a formação de pares contra factuais para comparar formas de governo opostas em sociedades e condições amplamente divergentes. O estudo empírico é feito utilizando a classificação dicotômica de regime, com sub-divisões dentro de cada um dos dois tipos – a divisão nas democracias é entre regimes de tipo presidencialista, parlamentarista e misto; a divisão nas autocracias parte de três tipologias, partidária, número de poderes formais e modo de aplicação das regras. Dentro do período analisado foram encontradas 105 democracias e 133 ditaduras em um total de 4730 anos, sendo que 1723 vividos sob regime democrático (36%) e 3007 sob regime autocrático (64%).

Baseado nessas divisões, analisam a estabilidade dos regimes políticos. As ditaduras duram em média mais que as democracias, sendo que a média de duração daquelas 36 existentes em 1950 foi de 43,8 anos, enquanto das 34 democracias foi de 25,8 anos. Uma questão interessante é que no período, apenas 41 dos 141 países analisados passaram por transições de regimes (desses 100 regimes estáveis, 67 são ditaduras). Em oposição, vários daqueles que passaram por transições, enfrentaram mais de uma. Por outro lado, as instituições políticas democráticas apresentam maior estabilidade institucional, já que apenas em três ocasiões passaram por mudanças institucionais, enquanto dentre as 67 ditaduras estáveis, apenas 32 mantiveram as regras do jogo.

A probabilidade de transição para algum outro tipo de regime político é diferente dentro das subdivisões estabelecidas: uma autocracia tem 10,56% de chance, as democracias presidencialistas têm 5,12%, as burocracias 4,11%, as democracias mistas 2,66% e as democracias parlamentaristas, 1,75%. Na comparação sobre a durabilidade entre democracias parlamentaristas e presidencialistas, as primeiras apresentam maior duração independentemente de questões econômicas; pesa contra as segundas, o fato de serem predominantes na América Latina, local onde ocorreram várias quedas de regimes.

Baseando-se em suas observações, os autores questionam a hipótese dos teóricos da modernização de que as democracias emergem devido a uma acumulação progressiva de mudanças estruturais. A hipótese aceita pelos autores é que os regimes se tornam democráticos de forma exógena e que uma sociedade moderna apenas possibilita maior estabilidade à democracia. Seus dados mostram que as ditaduras sobrevivem quase que sem exceção em países com renda per capita inferior a US\$1000, tendo probabilidade de cair de 0,0198. Essa probabilidade aumenta para 0,28 para aqueles com renda superior a \$1001, para 0,526 para aqueles com renda superior a \$5000, voltando a recair para 0,441 para países com renda per capita superior a \$6000. Portanto, as ditaduras são menos estáveis em países com desenvolvimento econômico intermediário, e a modernização apenas pode criar os pré-requisitos para o conflito político, sendo o início da transição imprevisível já que depende de atores políticos, seus interesses e crenças.

A segunda hipótese possui sustentação empírica, sendo a probabilidade de queda de uma democracia de 0,12 para países com renda per capita inferior à \$1000, de 0,055 para aqueles com renda entre \$1001 e \$2000, e de quase zero para países com renda per capita superior à \$4000. Portanto, a razão de maior frequência de democracias em países ricos não remete ao seu

desenvolvimento em função da modernização, mas pelo fato delas serem mais estáveis em tais condições.

Por outro lado, as democracias se mostram mais sensíveis às crises econômicas, tendo probabilidade de morrer de 0,0512 quando a renda cai e de 0,0152 quando a renda aumenta, sendo que 28 das 39 quedas de democracias ocorreram acompanhadas de crises econômicas. As ditaduras têm probabilidade de 0,024 de cair quando há queda na renda e de 0,0174 quando a riqueza cresce. Apesar disso, os motivos podem ser variados já que 11 democracias e 17 ditaduras terminaram mesmo em circunstâncias de crescimento econômico, o autor cita: "morte de ditadores fundadores, elementos institucionais, guerras externas, pressão exterior" (Przeworski et al. 2000: 116 - tradução livre).

Dentre questões políticas, sociais e culturais, a variável com maior papel na estabilidade do regime é sua instabilidade política passada, outros aspectos possivelmente influentes são heterogeneidade religiosa ou etnolinguística. A herança colonial e questões culturais não apresentaram grande relevância empírica. Quanto à distribuição da renda, ambos os regimes se mostraram menos estáveis em sociedades desiguais.

Em "*Democracy as na equilibrium*", Przeworski (2001) volta a testar estatisticamente a tese de que as democracias são estáveis em países ricos, afinal, nenhuma com renda per capita superior a \$6055 caiu. O autor parte de uma definição de democracia que exige a existência de disputa pacífica pelo poder, segundo regras de um jogo que garantam a alternância entre elites no gabinete.

Assim, para que haja equilíbrio no sistema democrático, a sociedade deve ser rica, ou pobre dentro de algumas condições tais como: nenhum partido possuir desproporcional poder militar; redistribuição da renda ser proporcional ao nível tolerado pela oposição. Nessas condições, ambos os partidos (separados entre direita – R – e esquerda – L) aceitam o resultado da eleição sem ocorrência de revolta, sendo que à medida que a renda da sociedade aumenta, a possibilidade de redistribuição da renda também se alarga. Aquilo que o autor chama de "riqueza mágica" é o limite de renda per capita (\$4750) a partir da qual as eleições são respeitadas desde que com redistribuição de renda branda. Apenas com renda superior a \$25000 as eleições são respeitadas independentemente da redistribuição adotada pelo partido vitorioso.

O fato de a democracia ser menos estável em sociedades pobres remete ao fato de a renda para redistribuição ser menor – pouca margem – ao mesmo tempo em que uma rebelião contra a democracia não gerar altos custos para qualquer dos lados. Em sociedades pobres relativamente equitativas, o sistema pode ser mantido pelo equilíbrio entre a força militar e a redistribuição, ao passo que em sociedades pobres muito desiguais, a estabilidade pode ser mantida com o domínio militar e da redistribuição por parte dos ricos.

Portanto, o equilíbrio é mantido através da aversão ao risco, que remete aos cálculos dos derrotados pela comparação entre os custos de aceitar a redistribuição proposta pelo partido antagônico e os custos descumprir as regras vigentes, ou seja, se o valor da democracia é menor que o valor esperado frente um conflito. Outro fator que entra no cálculo é a expectativa de que o partido vitorioso promoverá eleições e aceitará o resultado independente do partido escolhido.

Provavelmente, o grande trunfo está em desconstruir as teses dos teóricos da modernização amplamente aceitas durante décadas. Para isso, contesta a afirmação de Huntington de que os regimes políticos sofrem instabilidade quando em processo de modernização e demonstra que estabilidade democrática pode existir desde que o desenvolvimento material seja garantido, confrontando a proposta de que a estabilidade dependeria diretamente da organização e manutenção da ordem, e não na alternância pacífica entre elites no poder.

Ainda que as análises históricas tenham levantado importantes pontos de debate quanto ao desempenho econômico – crescimento da renda – e político – ordem e estabilidade – das autocracias e democracias, estudos empíricos permitiram um importante avanço sobre a eficiência dos diferentes tipos de regimes. As democracias garantem desempenho econômico superior e menos instável, e ainda que sejam mais instáveis em períodos de crises econômicas, grande parte da queda das democracias está relacionada a ocorrência anterior de golpes de Estado, o que pode significar que as rupturas são resultado de características estruturais, que os ciclos econômicos aprofundariam as contradições existentes em determinados sistemas políticos e sociais.

Considerações finais

Ainda que não haja consenso quanto aos formatos mais adequados de democracias, ou quanto aos critérios mais adequados para a classificação de regimes políticos, o avanço do debate teórico deu base ao desenvolvimento de análises empíricas que trouxeram bons indícios da superioridade de desempenho econômico e político das democracias, desmitificando que a ordem social garantida pelas autocracias via repressão é condição favorável ao desenvolvimento econômico. A estabilidade política das autocracias em países pobres não significa necessariamente que estes regimes são ideais para países pobres, mas que a falta de condições materiais dificulta o desenvolvimento de instituições democráticas.

Quanto aos critérios objetivos e subjetivos na definição e classificação de regimes, é uma simples relação de *trade off* em que os subjetivos trazem maior riqueza de informações e consideração de fatores relacionados às “qualidades” das diferentes democracias em termos de liberdade política, representação etc., e os objetivos permitem maior generalização e desenvolvimento de análises empíricas com amostras grandes e séries temporais.

Condição necessária, mas não suficiente às democracias, as eleições, garantem uma lógica relação entre políticos e eleitores, em que os segundos punem ou recompensam os primeiros, com base em suas percepções de bem-estar – baseadas na eficiência política e econômica dos governos, e da forma de alocação de recursos – resulta em maiores índices de representatividade política e melhores resultados nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- Ames, Barry. 1995. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science* 39 (2): 406. doi:10.2307/2111619.
- Barreiro, Belém. 2008. Explaining the Electoral Performance of Incumbents in Democracies. In *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability*, edited by José Maria Maravall and Ignacio Sanchez-Cuenca, 17–44. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobbio, Norberto. 2009. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- Carey, John M e Shugart, Matthew Soberg. 1995. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies* 14 (4): 417–439. doi:10.1016/0261-3794(94)00035-2.
- Cheibub, José Antonio, Ghandi, Jennifer e Vreeland, James Raymond. 2010. Democracy and Dictatorship Revisited. *Public Choice* 143 (1–2): 67–101. doi:10.1007/s11127-009-9491-2.
- Cox, Gary W. e McCubbins, Mathew D. 1986. Electoral Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics* 48 (2): 370–389. doi:10.2307/2131098.
- Dahl, Robert Alan. 1998. *Polyarchy: Participation and Opposition*. 26. print. New Haven: Yale Univ. Press.
- Dixit, Avinash e Londregan, John. 1996. The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics* 58 (4): 1132–1155. doi:10.2307/2960152.
- Ferejohn, John. 1986. Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice* 50 (1–3): 5–25. doi:10.1007/BF00124924.
- Huntington, Samuel P. 1975. *A Ordem Política Nas Sociedades Em Mudança*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.
- Kitschelt, Herbert. 2000. Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies* 33 (6–7): 845–879. doi:10.1177/001041400003300607.
- Lijphart, Arend. 2008. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Lipset, Seymour Martin. 1967. *O Homem Político*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Lipset, Seymour Martin e Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Moore, Barrington Jr. 1975. *Origens Sociais Da Ditadura e Da Democracia: Senhores e Camponeses Na Construção Do Mundo Moderno*. Lisboa: Editora Cosmos.
- Pateman, Carole. 1992. *Participação e Teoria Democrática*. 1st ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Przeworski, Adam. 1999. Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In *Democracy's Value*, edited by Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón, 21–55. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, Alvarez, Michael E., Cheibub, José Antonio e Limongi, Fernando. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge [U.K.]; New York: Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511804946>.

Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. New York: Rinehart.

Schumpeter, Joseph. A. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Alien&Unwin.