

DEMOCRACIA, TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO: PRECISÕES SOBRE CONCEITOS BESTIALIZADOS¹

Stéphane Monclaire

Universidade de Paris I - Sorbonne

RESUMO

Este artigo avalia criticamente as teses da construção democrática enunciadas nestas últimas décadas, enfatizando particularmente a “transitologia” e a “consolidologia”. Essas disciplinas, surgidas nos anos 1970 a 1990, propõem-se a estudar os processos de saída dos regimes autoritários, adotando um modelo de democracia calcado nas experiências dos países de democracias antigas, particularmente os europeus e os Estados Unidos. Esse modelo é tomado como ideal e a partir dele julgam-se, de modo absoluto, todos os demais processos de “transição democrática”. Sustentamos que o estatuto científico dessas disciplinas é bastante discutível, devido à sua baixa capacidade explicativa e preditiva. Elas baseiam-se em modelos excessivamente abstratos e formalistas – como a teoria dos jogos, com seu “eleitor racional” –, que desconsideram os fatores sócio-econômico-culturais em favor de esquemas juridicistas e estritamente politicistas.

PALAVRAS-CHAVE: *democracia; transição política; consolidação democrática; instituições políticas; comportamento eleitoral; economia.*

I. INTRODUÇÃO

Até a Guerra Fria, o essencial da problemática da passagem para a democracia tinha-se resumido ao “Por quê?”. A esse velho debate (que continua ainda hoje), permeado de normativismo, de finalismo e de funcionalismo, superpôs-se, desde os anos 50, uma discussão também muito inflamada sobre o “Por quê agora?”. Esses deslocamento e enriquecimento da interrogação inicial provocaram outras perguntas. Pois perguntar “Por quê neste momento e não antes ou depois?” é perguntar quais são os fatores propícios à passagem à democracia – questão lancinante do discurso intelectual do fim do século XX.

Diversos autores (que sem dúvida esperavam pelo planeta inteiro uma era democrática) quiseram indagar “quais condições tornam a democra-

cia possível e quais condições fazem-na funcionar” (RUSTOW, 1970, p. 6). De tanto listá-las e revisar essa lista, eles contribuíram para forjar uma tradição teórica “condicionalista”. Assim, o nível do desenvolvimento econômico (Seymour Martin Lipset e seus discípulos), as formas da estrutura social (notadamente Barrington Moore Jr.) e o tipo de cultura dominante (Pye, Verba, etc.), foram considerados como *pré-requisitos* da passagem à democracia. Mas em razão de economicismo, historicismo e culturalismo, o valor explicativo e preditivo dessas análises era fraco.

Os sucessivos desmentidos que a história infligia às teses condicionalistas, combinados à expansão da teoria do individualismo metodológico nas ciências sociais, engendraram nos anos 1980 uma corrente probabilista: a transitologia, qualificada por seus pioneiros de “ciência ou arte da democratização” (SCHMITTER, 1993, p. 5). Para os transitólogos, geralmente muito inspirados pela definição quase minimalista, não glorificante e schumpeteriana da democracia, esta é o regime que oferece a possibilidade de remover (pelas urnas, logo pacificamente) os dirigentes². A democracia é o regi-

¹ Este trabalho foi originalmente apresentado na mesa-redonda *Consolidação da democracia: enfoques teóricos e processos político-institucionais*, realizada durante o Seminário Internacional de Ciência Política: *Política desde el Sur*, entre 3 e 5 de outubro de 2001 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O evento foi organizado com o patrocínio do Departamento de Ciência Política da UFRGS, do seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Associação das Universidades do Grupo de Montevidéu.

² “A democracia é um método político”, escreve Schumpeter. Ele faz dela “um tipo de organização institucional [...]”

me que organiza essa possibilidade, que instaura e garante a incerteza quanto à permanência dos dirigentes no poder. Para a transitologia, a (re)instauração desse regime num país não depende de quaisquer pré-requisitos; é apenas uma probabilidade entre outras. Rejeitando toda e qualquer quimera de uma predestinação da história, de um sucesso ou fracasso pré-escrito da democracia, os transitólogos relegavam a segundo plano os fatores econômicos, sociais e culturais dos países estudados. Em compensação, eles consagravam toda sua atenção às “estratégias dos atores relevantes” e à própria conduta da mudança política.

II. AS ILUSÕES DA TRANSITOLOGIA

Para a grande maioria dos transitólogos, uma transição é uma “fase política subdeterminada”, durante a qual essa ausência de regras fixas e os conflitos opondo diversos jogadores sobre as regras tornam as evoluções políticas “muito imprevisíveis”. Uma transição é um período muito aberto, um momento crítico no decorrer do qual a natureza e a direção da mudança dependem, antes de tudo, das estratégias adotadas pelos grupos de atores implicados nesses processos. Durante esse período turvo, cada ator faz “cálculos de curto prazo” que “não podem ser deduzidos das estruturas”, e tende a cometer muitos erros (O’DONNELL, SCHMITTER & WHITEHEAD, 1986, p. 6, 66).

Com essa primazia dada à estratégia dos atores, os empréstimos (decorrentes dela) feitos à teoria dos jogos predispunham os transitólogos a negligenciar as mudanças de regime cujo desenrolar parecia-lhes confuso, convulsivo e que tinha envolvido multidões (por exemplo, o caso francês do fim do século XVIII e do século XIX). Eles privilegiaram mudanças recentes ou ainda em desenvolvimento que eram menos violentas, que lhes pareciam mais íntimas e compatíveis com as suas concepções simplificadoras da ação e do indivíduo. Daí a sua paixão pelas transições “pactuadas”. Para esse tipo (o mais frequente, segundo eles) de transição, os transitólogos conside-

ram que os atores são divididos em dois campos constituídos por dois subgrupos: o campo favorável ao regime autoritário, no qual se enfrentam os partidários da linha dura e os da liberalização; e o campo da oposição, no qual estão em concorrência radicais e cautelosos. A transição chega e prossegue quando (e à medida que) os moderados dos dois lados, mais do que perder tudo ao sucumbir aos sobre-lances dos extremistas, preferem aliar-se e fazer concessões mútuas. É a noção de “pacto”, moldada a partir da experiência espanhola dos anos setenta. Assim, a democracia pode ser edificada, fabricada; é apenas uma questão de “habilidade” (DI PALMA, 1990, p. 12).

Mas esses atores, qualificados de “relevantes”, são como que desencarnados, não têm muitas propriedades sociológicas, exceto sua capacidade de calcular tudo. Suas posições sociais estão apenas esboçadas: a distinção feita pelos transitólogos entre civis e militares é redutora das diferenças de interesses, de crenças e de representações do mundo que estruturam as oposições e as relações entre esses grupos; a subdivisão (sistematicamente binária) entre “duros” e “moderados” é sucinta, longe das realidades do terreno³.

Ao isolar elites que negociavam a portas fechadas, ao adotar um ponto de vista demasiadamente endógeno⁴, ao eludir os traços culturais dos países estudados e ao fazer só reaparecer as macroestruturas uma vez que o famoso pacto esteja concluído, a transitologia acumulou erros de apreciação. Muitos autores edificaram uma teoria que cobre somente o “curto prazo” e, assim, não se preocuparam suficientemente com a legitimação das situações políticas derivadas dos pactos. Por certo, outros autores, mais lúcidos quanto aos perigos daquele presbitismo científico, introduziram uma dose de temporalidade e analisaram as transições como mudanças compostas de seqüências caracterizadas pelo tipo de problemas que as

resultante de decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de pronunciar essas decisões após uma luta concorrencial tendo por objeto os votos do povo” (1967, p. 319-320, 355). O importante não é que cada um dos eleitores tenha, ou não, a intenção de cassar a equipe no poder, o importante é que a simples adição das suas cédulas (qualquer que seja a sua motivação) seja suficiente para provocar a permanência ou a saída dos dirigentes.

³ No que concerne ao Brasil, as entrevistas realizadas por Soares, Araújo e Castro (1995) e a tese de doutorado de Arturi (2000) provam abundantemente que os militares constituíam um grupo muito mais complexo, mais dividido.

⁴ A transitologia subestima a influência de fatores externos, notadamente as pressões internacionais e o caráter frequentemente exemplar de algumas transições (assim, a trajetória da Argentina e a de Portugal davam a pensar aos militares brasileiros que desejavam evitar qualquer tipo de revanchismo e perder brutalmente suas posições de poder).

elites tinham de resolver⁵; mas eles caíram no teleologismo, ao considerar que uma transição bem concluída (isto é, dando luz à democracia) dependeria da efetividade de uma trajetória (*the path dependency*) respeitosa da ordem (supostamente cheia de virtudes) das escolhas (supostamente obrigatórias) a efetuar⁶. Por falta de interesse pelo eleitorado (que podia doravante votar e então remover os dirigentes), pelas suas propriedades sociológicas, pela sua percepção do antigo e novo regimes, pelas suas representações do político, pelas suas esperanças frente às mudanças institucionais (das quais esse eleitorado entendia, mais ou menos, as virtudes e os limites), os transitólogos não puderam vislumbrar o quanto, uma vez o pacto concluído, o apoio (pressuposto) da população aos novos dirigentes e/ou ao novo regime poderia ser frágil. Por falta de interesse nas dinâmicas macroeconômicas e pelos processos de construção simbólicas das realidades econômicas, eles avaliaram mal os efeitos das interferências entre reformas econômicas (principalmente os planos de estabilização e as privatizações), reformas políticas, ritmo e maneira de realizar umas e outras segundo o tipo e o perfil das elites no poder. Dessa forma, no início dos anos 1990 esses intérpretes foram surpreendidos pelo fato de certos processos iniciados, na década anterior, na América Latina (Guatemala, Peru) ou na Ásia, divergirem da trajetória idealizada. A evolução da situação na Europa do Leste aumentou ainda mais a perplexidade dos transitólogos, uma vez que, nessa região do mundo recentemente saída do autoritarismo e sobre a qual eles tinham aplicado os seus modelos de análise logo depois da queda do Muro de Berlim, vários ex-dirigentes comunistas estavam voltando ao poder pelas urnas.

Os transitólogos tornaram-se os espectadores do nascimento de regimes que eles não tinham realmente previsto: democracias “inacabadas”, isto é, que estão “longe de serem robustas” (HAKIM & LOWENTHAL, 1991, p. 16). Não se tratava de democracias representativas comparáveis às que-las existentes nos países ocidentais, mas (como o reconhecerá rapidamente O'Donnell – 1991) de

democracias “delegativas”, ou seja, de regimes que se encontravam distantes daquilo que constituía, na transitologia, o modelo de referência implícito e absoluto (a democracia representativa européia) no qual a população se desinteressa pelos dirigentes que elege. Ao insistir em produzir análises abstratas demais e privadas demais de referências às situações sociais, O'Donnell e vários outros transitólogos tinham terminado por colocar a salvaguarda da democracia como um ideal geral. Ora, como o observou Ernest Gellner, “agora, eles são obrigados a confessar que para muitas sociedades o ideal não pode se realizar” (GELLNER, 1994, p. 188). Constatando, embora um pouco tarde, seu erro, os transitólogos começaram a pensar a médio prazo.

Se uma vez iniciada uma transição podia conhecer destinos muito diversos, então isso significava que ela era somente um dos momentos da *construção democrática*. Isso obrigava a ver mais adiante, a considerar que à transição sucedia uma outra fase, rapidamente batizada pelos transitólogos arrependidos como “consolidação democrática”, residindo na passagem do regime pluralista formal, geralmente instaurado no período final da transição, para práticas democráticas mais efetivas. A transitologia reformava-se. Ela procurava definir os critérios que lhe permitissem afirmar que tal ou qual democracia é consolidada ou não, e também explicar porque aqui a consolidação ocorreu e porque lá não. As respostas fornecidas a essas duas questões iriam constituir a consolidologia⁷.

III. A CONSOLIDAÇÃO REDUZIDA ÀS APARENÇIAS

Evidentemente, fixar a lista dos fatores susceptíveis de propiciar a consolidação e verificar a incidência real de cada um deles dependia antes de tudo da definição dada ao conceito de “consolidação democrática”. O sufixo “ção” permite imediatamente supor que se trata de um processo e o adjetivo faz pensar que esse processo consiste na conversão das democracias “inacabadas”, “aparentes”, “incompletas”, “frágeis”, “instáveis” ou “delegativas” num regime mais “profundo”, mais “sólido”, mais “firmado” (os qualificativos são abundantes; dois autores tentaram estabelecer a

⁵ É o caso, por exemplo, de Przeworski (1991, capítulo 2).

⁶ Para uma crítica das derivas teleológicas em obra na maneira de (re)construir a trajetória das transformações políticas ocorridas e de pensar as causalidades históricas, ler Dobry (2000).

⁷ Schmitter e Santiso (1998, p. 72) fazem do estudo da consolidação uma “subdisciplina” da Ciência Política.

sua tipologia (COLLIER & LEVITSKY, 1997); essa proliferação já é um sinal das lacunas e das aproximações teóricas da consolidologia). A grande maioria dos consolidólogos considera que o objeto da sua disciplina não é mais, contrariamente à transitologia, os modos de surgimento (e a sua tipificação)⁸ das novas regras de conquista do poder, atestando uma mudança do regime, mas o grau de institucionalização das regras que caracterizam os novos regimes. Quanto menos essas regras são contestadas, mais o regime torna-se apto a superar crises graves. Já em 1990, Juan Linz tinha precisado que uma democracia consolidada “é um regime no qual ninguém, entre os principais atores políticos, partidos ou forças políticas, considera que haja uma alternativa aos procedimentos democráticos para obter o poder, [...] e no qual nenhuma instituição ou grupo político tem direito a vetar a ação daqueles responsáveis pelas decisões democraticamente eleitos” (LINZ, 1990c, p. 156). Assim, o objeto da consolidologia é a passagem das novas configurações políticas em rotinas. Há consolidação “quando as regras se tornam o único referente dos comportamentos políticos” (SCHMITTER, 1995), quando “a democracia é vista como o único jogo possível na sociedade (*the only game in town*)” (LINZ, 1990c, p. 156). Como consequência, os consolidólogos interessam-se pelos consensos sociais, pela função socializante das normas, pela “assimilação”⁹ e pela interiorização das regras do jogo democrático pelos principais atores do jogo político e pela população em geral. Mais exatamente, eles concentram-se nas situações que ameaçariam a institucionalização das normas. A escolha é compreensível.

Como foi dito, o nascimento da consolidologia no início dos anos 1990 ligou-se (para usar expressões recorrentes em vários autores) a “desestabilizações” ou a “recuos democráticos” de vários novos regimes latino-americanos e sobretudo leste-europeus de então. Mas a sua busca súbita e insistente pelos fatores capazes de frear ou impedir a consolidação não tem só a ver com a his-

tória dessa jovem “disciplina”, com as lutas entre cientistas políticos ou centros de pesquisas¹⁰. Ela explica-se também pelas lacunas no conhecimento de Sociologia de numerosos consolidólogos. Estas conduzem-nos a subestimar a complexidade de qualquer processo de interiorização de regras e valores, a acreditar que existe uma relação direta entre fatos que lhes parecem objetivos e unívocos (mas que necessariamente não o são para a população) e o grau de interiorização. Essas lacunas impedem-nos também de estabelecer critérios válidos que lhes permitiriam não somente medir de maneira não normativa o grau de interiorização de tal ou tal grupo de indivíduos em momentos distintos e em vários países (para possibilitar algumas comparações), mas sobretudo fixar (também de maneira não normativa, ao supor que seja possível) o nível a partir do qual a interiorização seria tão forte que a democracia estaria consolidada. Assim, os vieses metodológicos de que sofrem as tentativas de verificação empírica efetuadas pelos transitólogos tornam inconfiável a listagem dos fatores indicados como propícios à aceleração ou ao adiamento da consolidação, e tornam suspeitas as afirmações quanto à responsabilidade efetiva de cada um deles. Santos (1998, p. 240) é severo demais quando escreve que “o valor explicativo e preditivo da consolidologia é praticamente igual a zero” – mas esse valor é, de fato, realmente muito baixo.

Obviamente, o primeiro fator destacado pelos consolidólogos – pois eles consideravam que a consolidação ocorreria quando as regras se tornassem o único referente dos comportamentos políticos –, foi a capacidade (supostamente intrínseca) de o arranjo institucional (aquele negociado durante ou no fim da transição) tornar o país governável e ser percebido pelos atores relevantes como vantajoso. Para vários consolidólogos, notadamente Przeworski *et alii* (1996, p. 48), “a sobrevivência de democracias de fato depende de seus sistemas institucionais”. Já Linz (1985), num texto pioneiro, havia afirmado que todos os arranjos não dispõem, em si, das mesmas virtudes, da mesma capacidade de satisfazer o apetite de poder das elites políticas. Segundo

⁸ O artigo de Terry Karl (1990) e aquele co-redigido com o seu marido, Philippe Schmitter (1991), são muito representativos dos primeiros trabalhos efetuados nessa direção.

⁹ Whitehead (1989, p. 79) fixa esse objetivo. Antes, Rustow já tinha falado da necessidade de prestar atenção à “habitação” das elites às regras da poliarquia.

¹⁰ Os problemas com tentativas de impor pesquisadores no seio de sua disciplina são muitas vezes ligadas ao desejo de melhorar posições institucionais pessoais dentro do campo científico.

ele, o regime parlamentar é mais propício à estabilidade democrática que o regime presidencial. Pois, para ele, os países, tendo adotado o primeiro desses regimes, vivem mais tempo na democracia que aqueles tendo escolhido o segundo; e “isso não é um acidente” (LINZ, 1990a, p. 52). Essa tese é dominante na consolidologia. Linz, cujo raciocínio é, evidentemente, mais sutil que o resumo aqui apresentado, observa que no regime presidencial o chefe do Estado é politicamente irresponsável. Ele não pode ser derrubado pelo Congresso, inclusive quando perdeu o apoio do ou dos partidos que haviam colaborado para que ele se tornasse Presidente. Se seu mandato é, por exemplo, de cinco anos, ele permanecerá no cargo cinco anos, exceto em caso de *impeachment* (procedimento muito desgastante que se abre apenas em caso de delito penal). Ademais, a dissolução não existe no regime presidencial. Em caso de discordância persistente com o Congresso ou de crise, o Presidente não pode antecipar a convocação de eleições legislativas. Ao contrário, no regime parlamentar, o governo é responsável diante do Parlamento e a dissolução é permitida. Ao chefe do governo, visto que ele vive sob ameaça de uma eventual moção de censura, não é assegurado permanecer no cargo até o fim da legislatura, ficar na função, por exemplo, cinco anos se a legislatura tem uma duração de cinco anos. Os deputados não estão mais tranquilos durante a legislatura, pois uma dissolução do Parlamento pronunciada pelo Executivo levá-los-ia a um novo pleito. Linz considera que o regime presidencial coloca em perigo as democracias nascentes ou renascentes, pois, “ao obrigar os perdedores a permanecer cinco anos sem nenhum acesso ao poder Executivo e à patronagem” (*idem*, p. 56), ao entregar, então, “tudo para o vencedor” e ao frustrar a possibilidade de uma revanche rápida aos perdedores, esse regime corre o risco de levar os derrotados no escrutínio a contestar o resultado do jogo, as regras do jogo e a fomentar um golpe de Estado. Estudos estatísticos parecem confirmá-lo: “os regimes presidencialistas estão menos propensos a sobreviver. Os regimes parlamentaristas duram mais, muito mais, do que os presidencialistas” (PRZEWORSKI *et alii*, 1996, p. 48). Daí Linz e outros consolidólogos declararem-se a favor do regime parlamentar.

Esses estudos estatísticos, entretanto, não constituem uma prova indiscutível. De fato, eles adicionam numa centena de Estados (indus-

trializados ou em desenvolvimento, velhos ou recentemente independentes) o tempo durante o qual, desde 1950, o parlamentarismo ou o presidencialismo esteve em vigor. Mas, ao esquecer que 365 dias nos anos 50 não valem 365 dias nos anos 1980, eles comparam em verdade conjuntos agregados diferentes. Quando atores avaliam a oportunidade de mudar as regras e, sobretudo, de dar um golpe, eles tendem a levar em conta o tipo e o nível provável de reação política no próprio país e na cena internacional. Ora, o tipo e o nível de reação não são constantes no decorrer do período observado. Hoje a democracia tornou-se um regime não só altamente valorizado, mas também supervalorizado. Não era o caso no passado. Por exemplo: será que o Congresso brasileiro poderia refazer hoje o que ele fez em 1962 (suprimir o presidencialismo e impor o parlamentarismo, quando João Goulart tornou-se chefe de Estado, para lhe subtrair importantes meios de ação e evitar assim que ele pudesse colocar em obra suas reformas econômicas e sociais)? Quais seriam as reações hoje? Tentativas recentes de golpe, na América Central, na Ásia ou na África, fracassaram pela simples e rápida pressão, neste mundo mais e mais globalizado, sob o domínio dos EUA ou da União Européia (“não faça isso ou vamos cortar as verbas e isolá-los politicamente”). Além disso, esses estudos estatísticos pressupõem que a duração de tal ou qual regime explica-se essencialmente por elementos e acontecimentos contidos no período analisado. Ora, é esquecer ou subestimar, no caso de países tendo recentemente acedido à independência, a tarefa das instituições políticas herdadas da época colonial. Por exemplo, a partir do fim do século XIX os ingleses introduziram nas suas colônias instituições proto-parlamentares a que se associaram uma parte das elites locais. Esses países, uma vez independentes, ao acostumarem-se a certos procedimentos decisórios, puderam conhecer mais facilmente um funcionamento regular das instituições parlamentares (já parcialmente experimentadas pelo passado). O parlamentarismo tinha então mais probabilidades de perdurar.

Todavia, quaisquer que sejam os resultados da comparação dessas estatísticas, uma vez limpas desses vieses metodológicos¹¹, as vantagens do

¹¹ Outros vieses existem, por falta de espaço, não os denunciamos neste artigo.

parlamentarismo sobre o presidencialismo são bem menos certos do que Linz o afirma. De fato, esse autor comete três grandes erros. Importa insistir neles, pois isso nos ajudará a não nos enganarmos quanto às virtudes das bricolagens institucionais, relativas ao sistema de governo e outros aspectos correlatos (poder Judiciário, Estado de Direito, sistema de partidos, descentralização).

IV. OS PRESSUPOSTOS DA ABORDAGEM PELAS INSTITUIÇÕES

O primeiro erro de Linz, o único que tem sido percebido rapidamente por alguns de seus colegas, é enganar-se em relação aos malefícios e virtudes respectivos desses regimes. No regime presidencial, a dominação do campo vencedor não é tão ampla nem tão nítida quanto ele pensa. Por uma parte, um mesmo campo leva raramente todos os cargos do Executivo disputados na eleição. Os perdedores no âmbito nacional podem ganhar, no nível local, vários cargos de prefeitos e/ou governadores que lhes oferecem compensações suscetíveis de fazê-los aguardar até as próximas eleições nacionais. Nos estados unitários descentralizados e, mais ainda, nas federações que dão amplas possibilidades de ação às unidades federadas, essas compensações são importantes. Por outra parte, como Stepan e Skach (1993) observaram, o sistema dos partidos deve ser levado mais em conta¹². Se o modo de escrutínio, no lugar de favorecer a fragmentação e a indisciplina dos partidos, favorecesse o reagrupamento e a coesão interna dos partidos, as probabilidades de assistir ao surgimento de uma oposição forte, unida e permanente aumentariam. Ora, para evitar que uma tal oposição apareça, o Executivo procura freqüentemente acalmar os perdedores. Na maioria dos casos, ele os afaga ao lhes propor um acesso à patronagem. O vencedor devolve então aos perdedores uma parte do que ele ganhou. Enfim, como observam Mainwaring e Shugart (1993), as relações entre a Presidência e o Congresso, muitas vezes, deterioram-se quando se trata do processo legislativo. Linz não percebe que no regime presidencial dar fracas prerrogativas ao Executivo (em particular no que se trata da ordem do dia, do direito de emenda ou de veto) pode diminuir os riscos de tensão com o Congresso. Em resumo, como Linz não leva suficientemente em

consideração as formas jurídicas do Estado, nem as relações inter e intrapartidárias, nem os poderes constitucionais divididos, ele superestima os ganhos que a vitória eleitoral oferece aos vencedores e, conseqüentemente, os perigos que esse regime presidencial deixa pairar sobre as jovens democracias.

Simetricamente, Linz subestima os riscos de bloqueio no regime parlamentar, o que o leva a superestimar as virtudes deste último. Por exemplo: no caso das federações, ele não percebe que certos conflitos não têm solução. Assim, quando as maiorias diferem de uma Câmara para outra (dito de maneira diferente, quando a maioria do Senado é hostil ao governo apoiado pela maioria dos deputados) e se a adoção de uma lei necessita do acordo das duas câmaras (é geralmente o caso dos textos que possuem um conteúdo federativo), o governo não poderá forçar o Senado a votar, visto que esse órgão não pode, de maneira geral, ser dissolvido¹³. Do mesmo modo e sobretudo, como, por exemplo, Budge e McKay (1994)¹⁴ criticam, Linz esquece mais uma vez o sistema dos partidos. Quando, na Câmara dos Deputados, um partido disciplinado ou uma aliança sólida dispuser da maioria absoluta, o governo estará seguro de não ser censurado no decorrer da legislatura, pois a oposição será sempre minoritária. Nessa hipótese, os perdedores são impotentes ou então não podem muito.

Por falta de uma observação fina, Linz erra o diagnóstico. Muito mais do que acusar o modo de separação dos poderes e recomendar a adoção do regime parlamentar, concluem seus críticos, ele deveria, antes de tudo, desejar que as jovens democracias escolhessem processos legislativos e sistemas de partidos propícios a não frustrar exageradamente os perdedores.

O segundo erro de Linz é uniformizar as categorias “regime parlamentar” e “regime presidencial” que, na realidade (como o parágrafo acima o sugere), cobrem uma grande variedade de configurações de separação dos poderes entre Execu-

¹² Ponto de vista compartilhado por Dix (1992).

¹³ Sobre as relações entre federalismo e democracia segundo as prerrogativas da Câmara Alta ou territorial, ler Stepan (1999).

¹⁴ Obra coletiva principalmente consagrada ao leste da Europa, região que, após a queda do Muro, adotou o regime parlamentar.

tivo e Legislativo. Essas categorias dão origem a mais confusões ainda, visto que o senso comum científico banalizou-as¹⁵. Linz designa essas apelações de agenciamentos institucionais diversos demais. Por consequência, seu cálculo da durabilidade da democracia segundo o tipo de regime não tem grande pertinência e foi contestado. Mainwaring (1993), por exemplo, ao basear-se em outra definição do regime parlamentar (ele adota os critérios de Lijphart, 1984), propõe outro cálculo que se mostra menos vantajoso para o regime.

O terceiro erro vale para Linz e seus críticos. É o juridicismo. Para eles, os arranjos institucionais são freqüentemente mais pensados como sendo soluções (boas ou ruins) que eles estão subentendidos por uma representação, nunca formulada mas sempre presente, de um tipo de relação entre o Direito e o fato. As regras de Direito (constitucionais ou infra-constitucionais) são como que fetichizadas, pois elas encerram sempre a mesma qualidade: fazer que o real desejável pese sobre as pessoas e, através delas, sobre os fatos. Redigir a “boa” Constituição, a lei “adequada”, leva, por assim dizer, a tocar a *mana*¹⁶. O valor que esses autores atribuem, quase espontaneamente, aos regimes qualificados de maneira muito rápida de parlamentar ou presidencial, vem do fato de eles tenderem a fazer das regras constitucionais o princípio explicativo pertinente das condutas dos atores. Eles emprestam ao Direito uma força inerte que ele não tem, pelo menos uma força que o Direito não tem adquirido pelos meios que os juristas pensam¹⁷. Eles têm ilusões sobre a força de condução das bricolagens constitucionais que eles pregam¹⁸, e sobredeterminam a incidência do

Direito. Um único exemplo será suficiente para que isto seja entendido: aquele da disciplina dos partidos políticos. Por certo, tais ou quais modificações dos modos de escrutínios e/ou do regimento interno do Congresso ou do Parlamento podem gerar antecipações nos partidos (entre líderes, simples eleitos, candidatos potenciais, militantes) visando a maximizar suas chances de vitória eleitoral. No entanto, é a combinação dessas mudanças de regras com outros fatores que vai provocar uma maior ou menor disciplina no seio de cada formação. A homogenização do perfil social dos eleitos do partido (origem social, profissão de origem, curso universitário), seu grau de profissionalização política, a unificação dos recursos políticos legitimamente mobilizáveis nos momentos de tomadas de palavra, a natureza e a quantidade dos recursos (não tão-somente jurídicos) dos quais dispõem os dirigentes do partido para firmar o apoio dos eleitos nas bases e evitar que estes adotem comportamentos desviantes, as formas de retribuições dos apoios visíveis – todos esses são elementos tão ou mais importantes que as regras institucionais¹⁹. Ocupar-se somente com o Direito não basta.

O juridicismo de Linz e de seus críticos leva-os a ligar demasiadamente a instauração e o arraigamento da democracia às questões institucionais. No seu rastro, os consolidólogos encontram cada vez mais o pensamento dos juristas, como Hans Kelsen, para quem a democracia é um Estado de Direito antes de ser aquele da expressão da vontade popular. Incontestavelmente, Direito e democracia estão ligados. Mas os juristas não concordam quanto à natureza desse vínculo. Uma parte autonomiza tanto o Direito do universo social que as normas jurídicas tornam-se as regras de um mundo etéreo. Ao isolar assim o Direito da suas condições de produção, esses autores fazem desse vínculo uma questão meramente normativa²⁰. Desse modo, a consolidação

¹⁵ Sobre os limites e as fraquezas dessa classificação binária dos regimes, ler Troper (1989).

¹⁶ Na Melanésia, escreve Mauss (1950, p. 104-105), o *mana* designa e subsume notadamente “a força por excelência, a eficiência verdadeira das coisas, que corrobora sua ação mecânica sem a aniquilar. É ele que faz a rede pegar; a casa ser sólida, a canoa agüentar o mar. Nos campos, ele é a fertilidade; nas medicina, as virtudes salutares ou mortais. [...] É também um tipo de éter, imponderável, comunicável, que se espalha por si mesmo”.

¹⁷ Para uma crítica e uma sociologia da força do Direito, ler Lacroix (1985).

¹⁸ Sobre as ilusões que levam a crer na força do Direito no Brasil, mas também no que concerne à vivacidade dessa crença no país, nos anos 80, ler Monclaire (1993 no prelo).

¹⁹ Ver os trabalhos de Gaxie (1985) sobre as transformações do pessoal político-parlamentar francês no momento da passagem da quarta para a quinta República francesa.

²⁰ “O respeito ao Direito faz parte do pequeno grupo de princípios privilegiados que, para nós, são indispensáveis a um funcionamento eficaz e equitativo do governo popular. Na qualidade de princípio democrático, é certo que um tal respeito impõe-se aos governantes e aos governados” (ABRAHAM, 1993, p. 3).

torna-se um simples negócio técnico. De outra parte, ao contrário desse hedonismo ingênuo, superdetermina-se tanto a influência do social sobre o Direito, que eles fazem deste último um mero reflexo da sociedade. Para eles, o vínculo entre Direito e democracia é totalmente submetido ao jogo dos interesses²¹. Assim, a consolidação torna-se um negócio cínico: escolher os governantes menos ruins e constringi-los pelas regras menos ruins. Poucos juristas recusam essas duas concepções, tão cega uma como a outra. Poucos não dão *a priori* ao Direito uma força que ele não tem, mas que ele obtém, na verdade, no decorrer de vários processos sociais; poucos tentam entender²² a contribuição desses processos sociais, assim como as modalidades dessa contribuição. Poucos tomam em consideração os efeitos de imposição e de interiorização nascidos, não da lei, mas da força da sua forma e das crenças investidas no Direito (como princípio de resolução pacífica dos conflitos).

Claro, as instituições importam, mas não exatamente da maneira como falam Linz e muitos consolidólogos. Evitar os desvios juridicistas dos consolidólogos – que desejam fortalecer juridicamente o princípio de incerteza²³ ou que confundam mais e mais democracia e justiça – por exemplo, Ciurlizza (2000) –, democracia e redução máxima da participação das Forças Armadas no campo jurídico-político e na ordem pública – por exemplo, Barany (1997) e Zaverucha (2000) – não consiste tão-somente em não se atribuir ao Direito uma força que ele não tem. É preciso também

que não se tenha uma visão instrumental dos recursos jurídicos (mas, igualmente, dos políticos, econômicos, comunicacionais). Isso permitirá definir as instituições como quadros *regularizados* de interações juridicamente interligadas, frutos e ilustrações de um processo de divisão do trabalho social; quadros que são o objeto de enfrentamentos e constituem recursos na e para a conquista ou o exercício do poder do Estado.

V. O VALOR DO RECURSO, NÃO O RECURSO EM SI

A sociologia das crises políticas, conduzida por Dobry (1988), entendidas como períodos durante os quais o valor ligado aos recursos sofre grande flutuação²⁴, ajuda a melhor compreender transições e consolidações. As transições demonstram ser “situações de grande fluidez política”, fases ambíguas de mudança de regime, concluídas por um arranjo institucional precário entre elites (não só políticas)²⁵. Seu desenrolar varia essencialmente em função da disponibilidade dos recursos e em função do novo valor dado aos recursos afetados pela mobilização multisetorial, isto é, por mobilizações localizadas em diversas esferas de atividade²⁶. De fato, se em período rotineiro os recursos são relativamente compartimentados entre eles, eles não mais o são em período de crise; eles “passam a ser confrontados devido às mobilizações e à transformação correlativa dos relacionamentos entre os setores sociais nos quais operam esses recursos” (*idem*, p. 138).

Desse modo, e sempre ao utilizar Dobry, a consolidação democrática vem a ser a fase na qual o valor desses recursos (valor potencialmente redefinido pela confrontação desses recursos) estabiliza-se e predomina. Dito de outra maneira, a consolidação é a fase em que o valor dos recursos jurídicos proporcionados pelo arranjo institu-

²¹ “No jogo democrático, cada um considera que, por princípio, o Direito é a expressão dos valores das coalizões políticas dominantes. Toda a atividade política é inspirada por aquele desejo de ter a direção da elaboração do Direito e da sua aplicação que inspira toda a atividade política” (JACOB, 1996, p. 3).

²² Nota-se que a história e os modos de pensamento da sua disciplina científica (isto é, a ampla preferência dada no campo jurídico ao Direito positivo), não predispõem a pensar nesse tipo de problema.

²³ O'Donnell (1998a), ao reconhecer os limites e erros do seus trabalhos anteriores, propôs um arsenal de medidas jurídicas para garantir o princípio de incerteza. Pastor (1999) insiste na necessidade de reformar a administração eleitoral. Claro que quanto mais a incerteza é juridicamente organizada e assegurada, mais os jogos antidemocráticos tomam-se custosos. Todavia, a distância entre as intenções do legislador e o usos das medidas pode ser, por vezes, muito grandes.

²⁴ Dobry (1988) reformula o conceito de crise ao repensar o conceito de recurso. Esse não é o único interesse dessa obra essencial.

²⁵ As vantagens dessa abordagem foram bem destacadas por Banegas (1993).

²⁶ Por exemplo, no caso brasileiro, a esfera religiosa com a intervenção das comunidades de base; a esfera industrial com as greves dos metalúrgicos; a esfera do Direito, com as petições da OAB contra os desrespeitos ao Estado de Direito; a esfera jornalística, com as denúncias diárias dos erros e abusos policiais etc.

cional nascido da transição²⁷ firma-se em relação ao valor dos outros recursos, porque esses recursos jurídicos terão demonstrado às elites políticas (mas também econômicas, militares, culturais – aí reside uma nítida diferença com as teses de Juan Linz) e aos simples indivíduos (outra grande divergência com Linz) sua capacidade de assegurar uma ordem política socialmente aceitável. Em outras palavras, a consolidação é esse momento (de duração variável) no qual o pessoal político e o essencial da população são levados a depositar sua *confiança* nas instituições, nas relações inter e intrainstitucionais (principalmente naquelas que organizam as modalidades da redistribuição periódica dos postos de poder no seio do Executivo e do Legislativo, nos níveis local e nacional, e naquelas encarregadas de fazer respeitar essas modalidades), com base no “valor de ordem” que nelas reconhecem²⁸. A consolidação é um quádruplo processo cujas fases combinam-se e nutrem-se umas das outras: 1) valorização desse tipo de recurso (processo já iniciado no fim da transição); 2) objetivação da superioridade progressivamente construída e atribuída ao valor desses recursos; 3) aprendizagem desse valor em via de estabilização e já parcialmente objetivada; 4) aumento dos usos táticos desses recursos mais e mais legítimos, e 5) rotinização de seu uso. Essa naturalização do valor e dos usos dos recursos permite ao regime ser tendencialmente percebido como necessário e contribui assim para sua estabilidade. Pensar, como a maioria dos consolidólogos, que a consolidação depende de um tipo de hábito a adquirir (aquele de aceitar perder), que ela se resume à aprendizagem da incerteza, não corresponde assim ao que de fato ocorre e pode ser fonte de ilusões.

Uma dessas ilusões é considerar que a democracia exige um apoio explícito e amplo da população às instituições do novo regime e necessita de sua parte comportamentos participativos (taxa alta de comparecimento às urnas, associativismo e outras práticas participativas). É verdade que dentre as numerosas democracias (re)nascentes,

no Brasil em particular, a opinião pública parece estimar que as instituições do novo regime (partidos, Executivo, Legislativo, Judiciário) e os seus dirigentes não resolvem os seus problemas. Às vezes, os entrevistados lamentam pelo antigo regime, ao qual atribuem retrospectivamente algumas virtudes quanto à política econômica e social²⁹. Ainda que um apoio efetivo contribua indiscutivelmente muito para a consolidação, este não é indispensável. Um apoio difuso pode ser suficiente. Pois importa distinguir legitimidade do princípio genérico do regime democrático (possibilidade de remover os dirigentes pelas urnas) e eficiência do regime. O que conta não é que toda a população que tem o direito de votar vote, mas que uma grande maioria dela se diga apegada ao princípio do voto, ao fato que as urnas decidam. Não é paradoxal que um mesmo indivíduo possa, por um lado, dizer que o princípio do voto é importante ou crucial e, por outro, não se interessar pela política e rejeitar os atores institucionais em princípio. Desde de que se introduzam, para analisar estes dados, os fenômenos de confusão entre regime e dirigentes, os processos sociais de imputação de uma ineficácia econômica mais ou menos objetivada e freqüentemente construída sob a ótica da população (louvada como necessária mas, em verdade, parcialmente contraprodutiva) entre democracia e liberalismo, esse falso paradoxo desaparece.

²⁷ Esse arranjo pode ser revisado durante a consolidação no sentido de fortalecer e garantir o princípio da incerteza política quanto à permanência dos dirigentes no poder.

²⁸ Sobre as instituições como valor de ordem, ler Lechner (1990, capítulo 2).

²⁹ Ver notadamente as pesquisas reunidas por Baquero e Castro (1996). Atenção para o fato de que os resultados dessas pesquisas podem dar margem a enganos. Frequentemente os entrevistados devem responder a perguntas contendo palavras (“democracia”, “ditadura”, “regime militar”, “autoritário”) às quais eles não atribuem, todos, o mesmo sentido. Suas respostas não podem, portanto, ser computadas sem algumas precauções. Além disso, os entrevistados não gozam, todos eles, da mesma qualidade de memória das conjunturas passadas. Assim, suas respostas às questões pedindo-lhes para comparar o antigo e o novo regime devem ser consideradas com prudência. Enfim, não é metodologicamente prudente fazer comparações no nível internacional, porque a esses dois vieses juntam-se dois outros: por um lado, os regimes não são semelhantes (por exemplo, o regime autoritário brasileiro era menos repressivo que o do Chile), nem as conjunturas (crescimento intermitente em determinado país, recessão prolongada em um outro); por outro lado, o tempo decorrido entre o fim do velho regime e o momento da realização da pesquisa pode fortemente variar de um país a outro, e nesse caso o olhar retrospectivo dos entrevistados não se dirige às mesmas distâncias e não está, segundo os casos, tão sujeito aos lapsos da memória.

VI. UMA ECONOMIA ERRÔNEA DO VOTO

A consolidação não exige um boa conjuntura econômica, outro fator destacado por muitos consolidólogos que temem que uma forte degradação da situação econômica seja sancionada pelos eleitores. Um tal medo provém sobretudo do fato de esses autores acreditarem, infelizmente, na realidade do voto racional, na existência do eleitor-estrategista, e imaginarem, então, que o estado da economia terá necessariamente uma tradução eleitoral direta. Para eles, quanto mais a situação é ruim, mais ela ameaça os dirigentes do novo regime e, através deles, a democracia (re)nascente. Denunciar a invalidez dessa concepção do comportamento eleitoral ajuda a não prestar a esse fator uma importância exagerada.

Os teóricos da escolha racional são incapazes de resolver o paradoxo do eleitor (a saber, porque uma pessoa vota enquanto a incidência de seu voto sobre o resultado final demonstra-se tanto mais ínfimo quanto mais cresce o tamanho da circunscrição eleitoral)³⁰. Assim, eles não podem dizer como os eleitores votam. Suas formalizações econométricas dos comportamentos eleitorais são inócuas. Suas pesquisas sobre os determinantes econômicos da orientação eleitoral causam perplexidade. De fato, a quantidade de dados econômicos anuais ou mensais disponíveis é, por princípio, bem superior àquela dos dados eleitorais, pois não há eleição a cada ano ou a cada mês. Essa deficiência impede esses autores de estudarem períodos curtos e os obriga a trabalhar sobre longas séries estatísticas, o que os conduz a agregar eleições ocorridas durante várias décadas. Ora, no decorrer desse longo período as propriedades sociológicas dos candidatos e do eleitorado mudaram. Os modos de escrutínio puderam variar. Tais alterações diminuem bastante a validade das comparações efetuadas. Para reduzir o desequilíbrio entre dados eleitorais e dados políticos e evitar assim os vieses metodológicos ine-

rentes ao estudo de longas séries, certos autores utilizaram as pesquisas de opinião (intenções de votos, popularidade dos governantes, avaliação das políticas públicas, prioridades das expectativas). Mas a resposta a uma pesquisa não equivale necessariamente a uma cédula de voto. Numa pesquisa o indivíduo deve responder a questões explícitas, enquanto uma eleição pode ser assimilada a um questionamento unicamente se ela for intensamente problematizada pelos eleitores, pelos candidatos e comentaristas, e, ainda, se um tipo determinado de problemática se impuser socialmente. Conseqüentemente, as análises que misturam precipitadamente dados eleitorais e pesquisas de opinião produzem resultados pouco convincentes. Elas concluem ora por uma relação sólida entre variáveis econômicas e apoio aos dirigentes, ora dizem que esse vínculo é frágil e até mesmo inexistente. Segundo tais estudos, o peso relativo dos elementos do bem-estar econômico na tomada de decisão eleitoral demonstra-se esmagador e universal ou, ao inverso, marginal, localizado e episódico³¹.

Ora, o caráter bastante contraditório desses resultados e o fato de esses autores não chegarem a destacar, sem contestação, a tarefa da variável macroeconômica, ou de destacar a escala de variáveis do comportamento dos eleitores, invalida a tese do “voto porta-moedas”. Claro que outros autores propuseram modelos de análise mais sutis, chamados “neo-rationais” na medida em que eles invocam de maneira menos predominante a racionalidade dos indivíduos. Sua idéia básica é a de que o eleitor decide-se, sobretudo, em função das comparações que faz entre as conjunturas econômicas (aquelas que precedem imediatamente o escrutínio e também as anteriores a estas), sabendo que suas informações são aproximadas e que sua memória não é infalível. Todavia, as hipóteses desses autores são “formuladas de um modo que não se presta suficientemente a verificações empíricas; as provas são selecionadas e testadas de maneira orientada; as conclusões são efetuadas sem prestar uma atenção séria às explicações concorrentes; as anomalias empíricas e os fatos discordantes ora são freqüentemente ignorados, ora são contornados graças a modificações *post hoc* operados sobre os argumentos deduti-

³⁰ Se os indivíduos procurassem efetivamente adotar o comportamento menos custoso, as taxas de absentismo deveriam ser maciças nos países onde o voto não é obrigatório. Ora, não é esse o caso. Além disso, esses modelos de explicação não conseguem integrar a existência dos votos brancos e dos votos nulos, isto é, de comportamentos eleitorais que têm um custo (pelo menos igual ao do deslocamento até a cabine de voto) e que não induzem nenhum benefício tangível.

³¹ Para uma crítica minuciosa dessas teorias, ler Bernard (1997).

vos” (GREEN & SHAPIRO, 1995, p. 130). Quando os eleitores levam em conta as conjunturas econômicas, fazem-no mais de modo retrospectivo, sociotrópico e em proporções geralmente marginais.

O comportamento eleitoral não se reduz a uma forma de cálculo custo-benefício. Mais que isso, ele é “o produto de uma adequação mais ou menos estável entre a percepção de um candidato ou de um partido (em relação aos seus concorrentes) e as crenças do eleitor tais como são construídas ao longo da sua história pessoal e da história do mercado político no qual ele intervém” (GAXIE, 1985, p. 20). Assim, se os votos não refletem fielmente as conjunturas econômicas (sejam elas comparadas ou não no tempo), então é de todo abusivo fazer das degradações dessas conjunturas o principal vetor das derrotas eleitorais que sofrem às vezes os dirigentes das democracias (re)nascidas. Tais derrotas situam-se freqüentemente no lado da oferta, aqui propriamente política (candidatos, partidos, programas, definições da realidade propostas, notadamente do estado da conjuntura), da sua divulgação e de suas recepções. Essas derrotas residem também no processo social e nas lutas políticas concorrenciais, graças às quais as apostas [no original: *enjeux*] do escrutínio foram impostas e reconhecidas, adquiriram graus variáveis de realidade; processo e lutas que permitiram o surgimento de novas apostas e a reativação daqueles que eram já em parte ou plenamente objetivos. A instabilidade eleitoral que atesta o desmanche do campo que representava até então a primavera ou o renascimento democrático, é também fruto de um relacionamento socialmente determinado dos indivíduos com o político, com o espaço público. É fruto de uma identificação (socialmente edificada) dos eleitores com tal ou qual grupo social. No entanto, a diversidade dos comportamentos logo rotulados como “instáveis”³² torna dificilmente mensurável o peso dos elementos sociais suscetíveis de influenciar a escolha eleitoral. Em suma, as cédulas (sejam elas

ou não em favor de um mesmo partido, de uma mesma facção, de um mesmo candidato) estão longe de ser apenas politicamente motivadas. A parcela das motivações políticas e sua qualidade são muito variáveis. Ora, no fim do escrutínio são aquelas cédulas díspares que são agregadas segundo as modalidades da legislação eleitoral em vigor. O sucesso ou fracasso de tal ou qual candidato ou grupo de candidatos é então o produto dessa agregação cega e de regras eleitorais com efeitos mais ou menos previstos pelos políticos que as estabeleceram. Esquecer tudo isso é fazer ou facilitar o jogo dos intérpretes políticos (eleitos e derrotados) que, ao final de cada votação, sempre tentam impor a seus auditórios o significado do resultado das urnas (não hesitando em apresentar os números de maneira voluntariamente viciada); significado esse que evidentemente serve, o mais possível, aos seus interesses políticos do momento.

Não somente não há relação direta e sistemática entre comportamento eleitoral e a conjuntura, como as análises de muitos consolidólogos tendem a fazer da economia um requisito³³. De fato, eles estimam que a consolidação torna-se mais fácil e rápida quando o sistema econômico é compatível com o jogo e a satisfação tendencial dos interesses diversificados, contraditórios e doravante livremente exprimíveis no espaço público. Mas é esquecer que uma conjuntura não existe em si, que é sempre o resultado de uma construção social da realidade, de processos de objetivação e de imputação: ora, isso não tem unicamente a ver com o nível dos índices econômicos – e quais índices privilegiar? Vários autores confundem democracia e economia de mercado.

Mais recentemente, outros ou os mesmos autores viram na qualidade das atividades do Estado, principalmente da administração, um outro fator decisivo e recomendaram reformas do Estado, introdução de uma maior e/ou mais freqüente *accountability* dos funcionários e das suas agências e serviços (TSEBELIS, 1993; O’DONNELL, 1998b; WHITE, 1998; DUNN, 1999), notadamente na justiça (KRITZ, 1995) e na polícia (PINHEIRO, 1997). Mas, por um lado, os pressupostos ideológicos que estão em ação no momento de avaliar essas atividades e de escolher os cri-

³² Esses instáveis são “eleitores indecisos” ou “eleitores tentando ter uma opinião baseada em estimativas mais ou menos racionais e em função de necessidades e interesses mais ou menos formuláveis nas categorias estabelecidas do julgamento político”; sem esquecer que sua instabilidade pode ser antiga e persistente, ou momentânea, e constituir o início de um “realinhamento durável das preferências políticas” (LAGROYE, 1991, p. 358).

³³ Nota-se que os velhos condicionalistas saboreiam aí sua revanche.

térios suscetíveis de permitir esta avaliação, e por outro lado, uma insuficiente sociologização do Estado, particularmente uma sub-utilização daqueles requisitos adquiridos das análises cognitivas das políticas públicas (MULLER, 2000) no momento de compreender e avaliar o que é a produção das políticas públicas, diminuem a pertinência desse fator.

Enfim, a ordem das reformas políticas, administrativas e institucionais (as efetuadas e/ou as que os consolidólogos julgam necessárias) foi muito comentada. Todavia, as tentativas dos consolidólogos de estabelecer temporalidades que possam coincidir com o tempo social, de sopesar as experiências passadas e os cenários possíveis, por um lado herdaram inevitavelmente os erros precedentemente denunciados quanto à maneira de pensar a economia, o Estado e as instituições, e, por outro lado, acumulam esses erros. Nessas condições, a literatura sobre a ordem das reformas não é muito convincente. Além disso, as

frequentes derivações teleológicas em curso nesse tipo de problematização invalida ainda mais as tentativas de medir os efeitos da ordem escolhida.

O leitor compreenderá que, por falta de espaço, não foi possível tratar em detalhe os pontos enunciados nesses dois últimos parágrafos, nem mencionar e analisar fatores estimados menos importantes³⁴; mas já se conclui que as teses da consolidologia, assim como as da transitologia, através de seu objeto, de suas questões e das respostas cogitadas, são mais próximas do ilusionismo – ora parcialmente, ora muito preclusas de pressupostos, julgamentos de valor, aproximações epistemológicas, vieses metodológicos e produtoras de ilusões – que de uma ciência confirmada.

Recebido para publicação em 8 de outubro de 2001.

Artigo aprovado em 23 de novembro de 2001.

³⁴ Para um estudo mais completo, ler Monclaire (2001, p. 62-100).

Stéphane Monclaire (StephaneMonclaire@univ-paris1.fr) é professor no Departamento de Ciência Política na Sorbonne – Université de Paris I.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, H. J.** 1993. *The Judicial Process. An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France.* New York : Oxford University Press.
- ARTURI, C. S.** 2000. *Le Brésil : une tentative de démocratisation octroyée (1974-1985).* Ville-neuve d'Ascq : Septentrion.
- BANEGAS, R.** 1993. *Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique.* *Cultures et conflits*, Paris, n. 12, p. 105-140, hiver.
- BAQUERO, M. & CASTRO, H. C. O.** 1996. A erosão das bases democráticas : um estudo de cultura política. In : BAQUERO, M. (org.). *Condicionantes da consolidação democrática.* Porto Alegre : Editora da Universidade.
- BARANY, Z.** 1997. Democratic Consolidation and the Military : the East European Experience. *Comparative Politics*, New York, v. 30, n. 1, p. 26-48, Oct.
- BERNARD, A.** 1997. La conjoncture économique et le vote : une relation ambiguë. *Revue Française de Sociologie*, Paris, v. 38, n. 2, p. 60-84.
- BUDGE, I. & MCKAY, D.** 1994. *Developing Democracy.* Londres : Sage.
- CIURLIZZA, J.** 2000. Judicial Reform and International Legal Technical Assistance in Latin America. *Democratization*, London, v. 7, n. 2, p. 211-230, summer.
- COLLIER, D. & LEVITSKY, S.** 1997. Democracy with Adjectives : Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, Princeton, v. 49, n. 3, p. 430-451, Apr.
- DI PALMA, G.** 1990. *To Craft Democracies : An Essay on Democratic Transition.* Berkeley : University of California Press.
- DIX, R. H.** 1992. Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties. *Comparative Political Studies*, Washington, v. 24, n. 4.
- DOBRY, M.** 1988. *Sociologie des crises politi-*

- ques. Paris : Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- _____. 2000. Les voies incertaines de la transitologie. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 4-5, p. 585-613, août-oct.
- DUNN, D. D.** 1999. Mixing Elected and Non-elected Officials in Democratic Policy Making : Fundamentals of Accountability and Responsibility. In : MANIN, B., PRZEWORSKI, A. & STOCKES, S. C (eds.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge : Cambridge University Press.
- GAXIE, D.** 1985. *Explication du vote*. Paris : Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- GELLNER, E.** 1994. *Conditions of Liberty : Civil Society and Its Rivals*. Londres : Penguin Books.
- GREEN, D. P. & SHAPIRO, I.** 1995. Choix rationnels et politique : pourquoi en savons-nous toujours aussi peu. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 45, n. 1, p. 96-124, fév.
- HAKIM, P. & LOWENTHAL, A. F.** 1991. Latin America's Fragile Democracies. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 2, n. 3, p. 16-29, July.
- JACOB, H.** (ed.) 1996. *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*. New Haven : Yale University Press.
- KARL, T.** 1990. Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, New York, v. 23, n. 1, p. 1-21, Oct.
- KARL, T. & SCHMITTER, P.** 1991. Les modes de transitions en Amérique latine, en Europe du Sud et de l'Est. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris, n. 128, p. 385-302, mai.
- KRITZ, N. J.** 1995. *Transitional Justice : How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes – General Considerations*. Plymouth : Plimbridge.
- LACROIX, B.** 1985. Ordre politique et ordre social. In : GRAWITZ, M. & LECA, J. (dirs.). *Traité de Science Politique*. Paris : Presses Universitaires de France.
- LAGROYE, J.** 1991. *Sociologie Politique*. Paris : Dalloz/Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- LECHNER, N.** 1990. *Los patios interiores de la democracia*. Subjetividad y política. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- LIJPHART, A.** 1984. *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven : Yale University Press.
- LINZ, J.** 1985. *Democracy : Presidential or Parliamentary. Does It Make A Difference?* Draft.
- _____. 1990a. The Perils of Presidencialism. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 1, n. 1, p. 51-69, Jan.
- _____. 1990b. The Vertues of Parliamentarism. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 1, n. 3, p. 84-91, July.
- _____. 1990c. Transitions to Democracy. *The Whashington Quarterly*, Washington, v. 13, n. 3, p. 143-164, summer.
- MAINWARING, S.** 1993. Presidencialism, Multi-partism and Democracy : The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, Washington, v. 26, n. 2, p. 198-228, July.
- MAINWARING, S. & SHUGART, M.** 1993. Juan Linz, presidencialismo e democracia : uma avaliação crítica. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 37, p. 191-213, nov.
- MAUSS, M.** 1950. *Sociologie et Anthropologie*. Paris : PUF/Quadrige.
- MONCLAIRE, S.** 1993. Du mana à l'utilitarisme : les conditions de possibilité de l'importation du parlementarisme au Brésil. In : MENY, Y. (dir.). *Les politiques du mimétisme institutionnel*. Paris : L'Harmattan.
- _____. 2001. Democracia, transição e consolidação. *Cadernos de Ciência Política — UFRGS*, Porto Alegre, n. 15, p. 1-105.
- _____. No prelo. *Postura e impostura do juridicis-mo no Brasil pré-Constituinte*.
- MULLER, P.** 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une Sociologie Politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 2, p. 189-207, avr.

- O'DONNELL, G.** 1991. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out.
- _____. 1998a. Polyarchies and the (Un)Role of Law in Latin America. *Working paper of Kellogg Institute*, Austin (Texas), n. 254, p. 1-28.
- _____. 1998b. Horizontal Accountability and New Polyarchies. *Working paper of Kellogg Institute*, Austin (Texas), n. 253, p. 1-24.
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. & WHITEHEAD, L.** 1986. *Transitions from Authoritarian Rule : Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- PASTOR, R. A.** 1999. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions : Implications for Policy and Research. *Democratization*, London, v. 6, n. 4, p. 1-27, winter.
- PINHEIRO, P. S.** 1997. Popular Responses to State-Sponsored Violence in Brazil. In : CHALMERS, D. (ed.). *The New Politics of Inequality in Latin America : Rethinking Participation and Representation*. New York : Oxford University Press.
- PRZEWORSKI, A.** 1991. *Democracy and the Market : Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* Cambridge : Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M. M.; CHEIBUB, J. A. & LIMONGI NETO, F. P.** 1996. What Makes Democracy Endure? *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 7, n.1, p. 39-55, Jan.
- RUSTOW, D. A.** 1970. Transitions to Democracy : Towards a Dynamic Model. *Comparative Politics*, New York, v. 2, n. 3, p. 337-364, Apr.
- SANTOS, W. G.** 1998. Poliarquia em 3D. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 207-281.
- SCHMITTER, P.** 1993. *La transitología : ciência o arte de la democratización? Comunicação apresentada no III Fórum Olof Palme's International Foundation sobre a consolidação democrática na América Latina*. Barcelona.
- _____. 1995. The Consolidation of Political Democracies. In : PRIDHAM, G. (ed.). *Transitions to Democracy : Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*. Aldershot : Dartmouth.
- SCHMITTER, P. & SANTISO, J.** 1998. Three Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy. *International Political Science Review*, London, v. 19, n. 1, p. 69-92, Jan.
- SCHUMPETER, J.** 1967. *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris : Payot.
- SOARES, G. A. D., ARAÚJO, M. C. & CASTRO, C.** 1995. *A memória militar sobre a abertura : a volta dos quartéis*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará.
- STEPAN, A.** 1999. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia : federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-252.
- STEPAN, A. & SKACH, C.** 1993. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation : Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, Princeton, v. 46, n. 1, p. 1-22, Oct.
- TROPER, M.** 1989. Les classifications en Droit Constitutionnel. *Revue de Droit Public*, Paris, v. CV, n. 4, p. 945-956.
- TSEBELIS, G.** 1993. Monitoring in Networks and Hierarchies. In : SCHARPF, F. W. (ed.). *Games in Hierarchies and Networks : Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Boulder : Westview Press.
- WHITE, G.** 1998. Building a Democratic Developmental State : Social Democracy in the Developing World. *Democratization*, London, v. 5, n. 3, p. 1-32, autumn.
- WHITEHEAD, L.** 1989. Consolidation of Fragile Democracies. In : PASTOR, R. A. (ed.). *Democracy in the Americas : Stop the Pendulum*. New York & Londres : Holmes and Meier.
- ZAVERUCHA, J.** 2000. *Frágil democracia : Collor, Itamar, FHC e os militares*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.