

**DEMOCRACIAS ELEITORAIS E CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA:  
UMA ANÁLISE EMPÍRICA A PARTIR DO RELATÓRIO *FREEDOM IN  
THE WORLD 2016***

**DEMOCRACIAS ELECTORALES Y CIUDADANÍA EN AMÉRICA  
LATINA: UN ANÁLISIS EMPÍRICO DEL INFORME *FREEDOM IN THE  
WORLD 2016***

**ARMANDO ALBUQUERQUE**

Doutor em Ciência Política pela UFPE. Professor Permanente e Coordenador Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Coordenador do Grupo de Pesquisa Instituições da Democracia, do Estado de Direito e da Cidadania no Brasil e na América Latina (PPGCJ/UFPB/CNPq).

**MARIA AUREA BARONI CECATO**

Doutora em Direito do Trabalho pela Université de Paris II – Panthéon Assas (França). Professora Permanente e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de João Pessoa – PB e Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (Brasil). Coordenadora do Grupo de Pesquisa – CNPQ: Trabalho e Desenvolvimento: influxos e dissensões (PPGCJ/UFPB/CNPq).

**RESUMO**

Este artigo pretende tratar a democracia e a cidadania de um ponto de vista meramente procedimental ou formal. Mais precisamente, ele pretende analisar a democracia e a cidadania a partir desta configuração na América Latina. O seu ponto de partida é uma distinção dicotômica entre democracia eleitoral e democracia liberal para daí deduzir as repercussões das mesmas na cidadania latino-americana. Além de um referencial teórico que contempla uma teoria empírica da democracia os dados aqui utilizados são oriundos do relatório *Freedom in the World* 2016.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia; Cidadania; América Latina.

## RESUMEN

En este artículo se propone abordar la democracia y la ciudadanía de un punto de vista meramente procedimental o formal. Más precisamente, se trata de analizar la democracia y la ciudadanía de esta configuración en América Latina. Su punto de partida es una distinción dicotómica entre la democracia electoral y la democracia liberal que se infiere de las repercusiones de los mismos en la ciudadanía de América Latina. Además de un marco teórico que incluye una teoría empírica de la democracia los datos utilizados provienen del informe *Freedom in the World* 2016.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia; La ciudadanía; América Latina.

## INTRODUÇÃO

---

A cidadania, definida como o conjunto de direitos civis, políticos e sociais, foi implementada em diferentes momentos e países nos três últimos séculos. As diversas configurações da democracia moderna, no decorrer deste período, repercutiram na contemplação de determinados direitos em detrimentos de outros.

A democracia representativa surge inicialmente como democracia liberal nos séculos XVII, XVIII e XIX e com esta configuração contemplará aqueles direitos relativos à dimensão formal dos direitos fundamentais, quais sejam, os direitos civis e políticos. Já no século XX e XXI, algumas democracias passam a incorporar a dimensão substancial da cidadania, isto é, os denominados direitos sociais.

Esta mudança no desenho da democracia e a sua passagem de liberal à social está associada à configuração do próprio Estado em sua versão liberal ou social, em outras palavras, de um Estado mínimo pouco intervencionista na esfera da sociedade civil ou de um Estado mais presente nesta esfera, através de políticas públicas compensatórias.

Este artigo pretende tratar a democracia e a cidadania de um ponto de vista meramente procedimental ou formal. Mais precisamente, ele pretende analisar a democracia e a cidadania a partir desta configuração na América Latina. O seu ponto de partida é uma distinção dicotômica entre democracia eleitoral e democracia liberal para daí deduzir as repercussões das mesmas na cidadania latino-americana.

O seu objetivo é, portanto, demonstrar que nesta parte do *Novo Mundo* os valores de um Estado liberal ainda não estão vigorosamente consolidados. Ao contrário, valores tais como o antirepublicanismo, o patrimonialismo e o nepotismo mantêm os países latino-americanos, a despeito de uma institucionalidade democrática, atrelados a uma cultura e a um comportamento políticos avessos à democracia liberal e ao Estado de direito.

O referencial teórico utilizado neste artigo contará com as concepções de Schumpeter (1961), Dahl (1971), Przeworski (2003) Diamond (1999) e *Manwaring et alii* (2001). Esta escolha recai sobre estes autores, em primeiro lugar, pelo fato dos mesmos utilizarem, em essência, as categorias democráticas que aqui serão utilizadas: democracia eleitoral e democracia liberal.

Em segundo lugar, porque os dados empíricos, oriundos da ONG *Freedom House* (*Freedom in the World* 2016), também contemplam as categorias de democracia eleitoral e liberal e os dados oriundos do mesmo, que serão aqui analisados, deverão corroborar ou refutar a hipótese central desta investigação.

Este artigo está subdividido em Três seções: a primeira versará sobre as teorias empíricas da democracia, nas suas concepções eleitoral e liberal; a segunda tratará de explicitar a metodologia de uma das mais relevantes fontes atuais de mensuração da liberdade e da democracia, a ONG *Freedom House*; e, finalmente, a terceira seção tentará demonstrar empiricamente através da análise dos dados do relatório *Freedom in the World* 2016, as falhas ou insuficiências da cidadania na América Latina.

## **1. DAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS**

Esta seção apresentará, sumariamente, duas concepções da democracia: a primeira, compreendida como democracia eleitoral (ou iliberal) e, a segunda, como democracia liberal.

### **1.1 DEMOCRACIA ELEITORAL**

A teoria contemporânea da democracia tem como ponto de partida a concepção de Schumpeter (1961:328) que considera “[...] o método democrático como um sistema institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Assim, a democracia é definida como um método de escolha dos governantes. Mais que isso, a existência de eleições define os regimes políticos: se há eleições periódicas, livres e justas, tem-se uma democracia. Se não há, tem-se um regime não-democrático.

Desta forma, o papel desempenhado tradicionalmente pelo povo na teoria clássica da democracia passa a ser secundário nesta nova concepção. É o próprio Schumpeter (1961:346) que afirma:

---

“Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão”.

Assim, para Schumpeter, a democracia é um método de escolha daqueles que irão governar, no qual políticos profissionais disputam em um processo de livre concorrência os votos do eleitorado. Para ele a democracia é o governo dos políticos<sup>1</sup>. Vista desta forma, esta concepção passou a denominar-se teoria competitiva da democracia.

Inicialmente, Schumpeter faz uma crítica à doutrina clássica da democracia e estabelece uma mudança essencial na sua concepção. Ele nota que há uma inversão nos papéis dos eleitores e dos eleitos estabelecidos pela doutrina clássica. Nela, o modo de selecionar os governantes é secundário em relação ao papel atribuído ao eleitorado. Este tem primazia sobre aquele. Porém, o que importa agora para o sistema democrático não é mais “[...] atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos” (Schumpeter 1961:326). Ao contrário, o eleitorado passa a ter um papel secundário em face da escolha dos representantes que irão, efetivamente, tomar as decisões políticas.

Não obstante esta concepção possa ser considerada como liberal é preciso notar que a sua ênfase nas eleições contempla direitos políticos, mas esquece de assegurar os direitos ou liberdades civis. É o que Zakaria (2003) denomina de democracia *iliberal* e Diamond (1999) denominará de *democracia eleitoral*, ambas, em contraposição à *democracia liberal*, que além dos direitos políticos, promove e protege as liberdades civis.

De modo muito similar surge a teoria da democracia de Dahl (1971). Inicialmente, ele faz uma distinção entre democracia e poliarquia. Com o primeiro termo ele faz referência à democracia ideal, alude com o segundo à democracia real. Assim, a poliarquia se configura como uma democracia real, em larga escala e que

---

<sup>1</sup> Schumpeter (1961:346) “Se desejarmos enfrentar os fatos honestamente, devemos reconhecer que nas democracias modernas de todos os tipos, com exceção da suíça, a política inevitavelmente será uma carreira”.

---

apresenta duas dimensões: a participação e a contestação. Nas palavras do próprio Dahl (1971:8) “[...] Poliarquias são regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, são regimes altamente inclusivos e extensivamente abertos à contestação pública”.

A questão aqui não é meramente semântica nem tampouco de diferenciação dos planos ontológico e deontológico da democracia. A poliarquia se diferencia tanto das democracias e das repúblicas Antigas, quanto das democracias representativas Modernas. As primeiras eram destituídas de grande parte das instituições requeridas em uma poliarquia. A segunda possuía sufrágio restrito, enquanto o sufrágio universal caracteriza a democracia poliárquica. Assim, pode-se dizer que a cidadania inclusiva é um dos seus traços essenciais.

Quais as instituições constitutivas de uma poliarquia? Para Dahl (1971) seis instituições são fundamentais para a existência de uma democracia em grande escala. São elas: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e freqüentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificada; e) autonomia para as organizações; e f) cidadania inclusiva.

Portanto, uma poliarquia contempla, em primeiro lugar, a tomada de decisões políticas através de pessoas eleitas pela sociedade. Em segundo lugar, o processo de escolha deve ocorrer periodicamente, em condições de plena liberdade e de forma justa. Em terceiro lugar, a liberdade de expressão como um dos direitos civis basilares, deve ser garantida. Em quarto lugar, o direito às fontes de informações diversificadas deve ser assegurado. Em quinto lugar, as diversas formas de organização da sociedade civil devem ser livremente constituídas. Finalmente, todos os indivíduos adultos devem ter protegidos os seus direitos políticos.

Assim, a definição de democracia de Dahl (1971) como democracia poliárquica segue a fórmula de Schumpeter, isto é, mantém-se no âmbito de uma definição procedural submínima ou de uma democracia meramente eleitoral. Há, no entanto, uma diferença considerável entre o Dahl de *Poliarquia* (1971) e o de *Sobre a democracia* (2001). Nesta obra ele acresce às instituições necessárias à poliarquia tanto condições essenciais quanto condições favoráveis à mesma.

---

As condições essenciais à poliarquia são: “1. Controle dos militares e da Polícia por funcionários eleitos; 2. Cultura política e convicções democráticas; 3. Nenhum controle estrangeiro hostil à democracia” (Dahl 2001:163). As condições favoráveis à poliarquia são duas: uma sociedade e uma economia de mercado modernas e um fraco pluralismo subcultural.

Destarte, além das instituições necessárias à poliarquia, são essenciais algumas outras condições. O controle civil democrático sobre os militares é uma delas. Nas democracias não consolidadas, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, há uma forte tradição de intervenção militar na política. A América Latina ilustra bem esta problemática. Nela há uma vigorosa cultura antidemocrática e anti-republicana que coloca em risco as instituições políticas da democracia e estimular instituições políticas autoritárias. É preciso enfim que o Estado detenha plenamente a sua soberania.

Finalmente, é necessário que as instituições da poliarquia estejam fundadas sobre uma economia de mercado. Modernamente não há registro histórico da existência de regimes democráticos que não estivessem assentados em uma economia de livre mercado. Além disso, faz-se necessário que não exista forte pluralismo subcultural. Sociedades onde se verifica um alto grau de diferenças étnicas ou religiosas tendem a fragmentar-se de tal forma que comprometem não só o regime político, mas o próprio Estado.<sup>2</sup>

Przeworski é mais um a fazer uma defesa desta concepção. Afirma que quase todos normativamente invocam os aspectos desejáveis da política, e às vezes até mesmo os das esferas social e econômica Assim incluem numa definição de democracia responsabilidade, igualdade, participação, justiça, dignidade, racionalidade, segurança, liberdade, etc. Contrariamente a esta visão, diz ele:

“Eu apresento um argumento em defesa da concepção "minimalista" schumpeteriana de democracia, como um sistema no qual os governantes são selecionados através de eleições competitivas. Ao contrário de

---

<sup>2</sup> Lins e Stepan (1996:17) também chamam a atenção para o que eles denominam de um problema de *stateness*. “Quando há profundas diferenças sobre os limites territoriais do Estado da comunidade política e profundas diferenças sobre quem tem o direito de cidadania no Estado, há o que nós chamamos um problema de *stateness*”.

---

expectativas difundidas, não há boas razões para pensar que se os governantes são selecionados através de eleições competitivas suas decisões políticas serão racionais, seus governos serão representativos, ou a distribuição de renda será igualitária. (Przeworski 2003:12)

A sua defesa de uma concepção mínima ou eleitoral da democracia contempla dois argumentos. O primeiro diz respeito ao fato da democracia resolver os conflitos de forma pacífica evitando, assim, que a mudança de governos se dê pela força e provoque violência e morte. O segundo é que o fato da democracia ser capaz de realizar esta mudança pelo voto ela retira disto as suas próprias consequências.

Portanto, Przeworski (2000) reforça a concepção eleitoral da democracia quando afirma ser a mesma, um regime que se caracteriza pelo fato de os governantes serem selecionados por meio de eleições competitivas, num cenário de cidadania inclusiva e gozo das liberdades políticas por parte dos cidadãos<sup>3</sup>.

## 1.2 DEMOCRACIA LIBERAL

Diamond (1999) contrapõe a democracia eleitoral à democracia liberal, pois esta contempla outras dimensões para além das eleições e dos direitos políticos. A democracia liberal foi adotada no final do século XVIII, nos Estados Unidos e na França, após a guerra de Independência e a queda do Absolutismo, respectivamente.

Assim, além de eleições periódicas, livres e justas é preciso que uma democracia contemple os seguintes aspectos: a) a ausência de reserva de domínio de poder, direta ou indiretamente, de qualquer ator não eleito; b) um sistema de *accountability* horizontal, ao lado de um sistema de *accountability* vertical, representado principalmente pelo processo eleitoral. Aquele assegurará a observância da constituição, da legalidade e do próprio processo deliberativo. É preciso, portanto, que o Estado estabeleça mecanismos de controle capazes de

---

<sup>3</sup> Adam Przeworski (1999:337) “O principal argumento em defesa da democracia é precisamente que se a disputa nas eleições é livre, se a participação é generalizada e se os cidadãos desfrutam de liberdades políticas, então os governos atuarão orientados para prover os melhores interesses das pessoas”.

---

propiciar a transparência no trato da coisa pública; e c) pluralismo de associações políticas e civis bem como liberdade para os indivíduos e grupos, de forma que os seus interesses possam ser expressos através de processos contínuos de articulação e representação para além do período eleitoral.

Ainda, segundo Diamond (1999:11)

“Liberdade e pluralismo, por sua vez, só podem ser assegurados através de um ‘Estado de direito’ no qual as regras legais são aplicadas razoável, consistente e previsivelmente em casos equivalentes, independente da classe social, status ou poder daqueles que estão sujeitos às leis. Sob um verdadeiro Estado de direito, todos os cidadãos têm isonomia política e jurídica e o Estado e os seus agentes estão subordinados às leis”.

Neste ponto Diamond, assim como O’Donnell (2000) consideram o Estado de direito essencial para a configuração de um regime democrático que ultrapasse a mera democracia eleitoral ou poliárquica (Dahl, 1971) e estabeleça uma democracia liberal.

Neste sentido, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) delineiam em “*Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999*”, uma nova concepção procedural mínima de democracia que assegura aquilo que se entende por uma democracia liberal. Apresentam, ainda, uma crítica levada a efeito contra a concepção schumpetereana e toda sua tradição.

Assim, tomam como ponto de partida uma definição mínima de democracia<sup>4</sup> que compreende quatro propriedades: a primeira delas é a existência de eleições “competitivas livres e justas para o Legislativo e o Executivo”; a segunda compreende uma cidadania adulta e abrangente; a terceira se refere à proteção das liberdades civis e dos direitos políticos; finalmente, a quarta, consiste em que os governantes eleitos de fato governem (o que implica no controle civil democrático sobre os militares).

---

<sup>4</sup> Outras propriedades que são igualmente importantes para uma definição de democracia, e que Mainwaring *et alii* (2001) reconhecem, contudo, excluem do conceito mínimo, são aquelas relativas à igualdade social e a *accountability*.

---

Em seguida os autores fundamentam as suas análises em regras claras de codificação e agregação para que possam classificar os regimes. Eles procedem, a partir daquelas propriedades, a uma desagregação do conceito de democracia a partir da qual estabelecem uma “medida global do regime”.

Finalmente, rejeitando uma classificação dicotômica dos regimes políticos (democracia-autoritarismo), propõem uma classificação tricotômica que insere um termo intermediário que se configura como uma forma híbrida de regime: a semidemocracia. Esta contempla uma ou mais daquelas propriedades apenas parcialmente.

No que concerne às definições de Schumpeter (1961), Dahl (1971) e Przeworski *et alii* (2000) entre tantas outras, Mainwaring *et alii* (2001) está de acordo com a sua primeira dimensão, qual seja, a de uma democracia procedimental que escolhe em eleições livres e justas o chefe do poder executivo e o legislativo. Essa é uma dimensão necessária da democracia, mas não se pode tomá-la como suficiente. As outras três propriedades devem também ser levadas em consideração, pois sem elas alguns regimes não-democráticos são incluídos na categoria de democracia. No entanto, asseveram que reduzir a definição de democracia a eleições competitivas conduz à desconsideração de dimensões importantes da democracia tais como a extensão do direito de voto à grande maioria da população adulta, a proteção dos direitos políticos e das liberdades civis e, por fim, verificar se as autoridades eleitas efetivamente governam. Portanto, não é possível considerar o caráter meramente eleitoral da democracia, deixando de lado aspectos igualmente importantes e correlatos a essa primeira dimensão.

Em primeiro lugar, é preciso que se reafirme que um dos traços que distingue fundamentalmente a democracia contemporânea da democracia dos séculos XVIII e XIX, é o fato de que nestas o sufrágio era restrito, e naquela, o sufrágio é universal. Assim, a cidadania inclusiva é, sem dúvida alguma, um dos atributos de uma definição procedural mínima de democracia.

Em segundo lugar, não se pode falar em eleições livres e justas “[...] se não existe respeito às liberdades civis fundamentais tradicionalmente associadas à

---

democracia, um regime não pode ser democrático da maneira como entendemos esta palavra hoje. Sem a proteção de liberdades civis, o processo eleitoral em si é vicioso; [...]”Mainwaring *et alii* (2001:653). Portanto, as liberdades de expressão, de organização e de participação da oposição são necessárias para que se tenha um processo eleitoral competitivo, livre e justo.

Em terceiro lugar, a democracia eleitoral não garante que os governos eleitos não violem os direitos fundamentais do homem. Diversos governos eleitos em processos que atendem razoavelmente a primeira dimensão democrática violaram aqueles direitos. São regimes ditos democráticos, mas que não contemplam a dimensão liberal da democracia. Como afirma Zakaria (2003), são democracias iliberais<sup>5</sup>, isto é, regimes políticos que não obstante contemplem uma dimensão eleitoral da democracia, não observam os limites constitucionais e violam frequentemente as liberdades civis.

Em quarto lugar, pode-se ainda encontrar regimes políticos que mesmo após realizarem eleições competitivas e livres, observa-se que a ausência do controle civil sobre os militares, os eleitos na verdade não passam de meros títeres das forças armadas. Honduras e Tailândia<sup>6</sup> são tomadas por Mainwaring *et alii* como protótipos dessas democracias. Porém, não são poucos os países latino-americanos que durante o século XX elegeram os seus chefes do executivo e o seu parlamento em eleições competitivas e livres, mas, no entanto, mantiveram-se nesses governos sob tutela militar.

---

<sup>5</sup> Definindo uma democracia iliberal afirma Zakaria (2003:17) “Através do globo, regimes elegeram democraticamente aqueles que, com frequência foram reeleitos ou confirmados por referendo, estão ignorando rotineiramente os limites constitucionais dos seus poderes e privando os cidadãos de direitos básicos. Estes fenômenos perturbadores - visível do Peru aos territórios palestinos, de Gana à Venezuela - poderiam ser chamados 'democracias' iliberais”.

<sup>6</sup> No dia 19 de setembro de 2006 ocorreu um golpe de Estado na Tailândia. Aproveitando a ausência do primeiro-ministro tailandês Thaksin Shinawatra, que se encontrava em Nova York para participar da Assembleia Geral das Nações Unidas, o general Sonthi Boonyaratglin declarou o golpe e passou a controlar o governo provisório que deverá governar o país observando a sua lealdade ao rei e chefe de Estado Bhumibol Adulyadej. Dois dias depois, o general Boonyaratglin convocou os responsáveis pelos veículos de comunicação do país e proibiu a divulgação de “matéria de opinião”.

---

Portanto, uma definição de democracia que não contemple as quatro dimensões propostas por Mainwaring *et alii* (2001) e que se restrinja apenas ao caráter eleitoral da mesma, não conseguirá assegurar os direitos políticos e as liberdades civis primordialmente contemplados em uma democracia liberal.

## **2. SUMARIANDO A METODOLOGIA DA *FREEDOM HOUSE***

A organização não governamental norte-americana *Freedom House* tem uma importante atuação na análise e defesa da liberdade e da democracia no mundo. Através de seus relatórios anuais é possível acompanhar o avanço e o retrocesso da liberdade e da democracia no mundo. Este artigo utilizará o relatório *Freedom in the World 2016*, cujos dados são relativos ao ano de 2015.

A sua definição de democracia está alicerçada no conceito de liberdade e este, por sua vez, em duas dimensões: os direitos políticos e as liberdades civis. A *Freedom House*, de agora em diante *FH*, define a democracia como eleitoral e/ou liberal. Uma democracia eleitoral possui as seguintes dimensões: um competitivo sistema político multipartidário; sufrágio universal adulto; eleições regularmente realizadas com base no voto secreto; razoável segurança no processo eleitoral e ausência de fraude eleitoral maciça que produz resultados que não representam a vontade do eleitor; e amplo acesso dos principais partidos políticos ao eleitorado através da mídia e de campanhas políticas geralmente abertas.

A *FH*, como mencionado anteriormente, classifica a democracia a partir do conceito de liberdade. Este é definido com base em duas dimensões: direitos políticos e liberdades civis. Os direitos políticos, por seu turno, possuem três subdimensões, quais sejam: processo eleitoral; pluralismo político e participação; e funcionamento do governo. As liberdades civis, por sua vez, possuem quatro subdimensões: liberdade de expressão e de crença; direitos de associação e de organização; Estado de direito; e autonomia pessoal e direitos individuais.

A dimensão relativa às liberdades civis complementa a anterior e acresce à democracia eleitoral uma dimensão liberal que, por sua vez, reconfigura a mesma como democracia liberal. Sumariamente, estas subdimensões procuram medir as liberdades de expressão (política, religiosa, acadêmica); de organização (política,

---

sindical, profissional); a existência de isonomia jurídica, o império da lei; e a autonomia pessoal, a igualdade de gênero e o direito de propriedade.

Assim, consoante a FH, a democracia eleitoral difere da democracia liberal, pois enquanto a primeira privilegia a dimensão eleitoral da democracia, esta última contempla a presença de um conjunto substancial das liberdades civis.

A *FH* define a liberdade como sendo a oportunidade de agir espontaneamente em uma variedade de campos fora do controle do governo e de outros centros de dominação potencial. A sua mensuração e, por consequência, da democracia, são realizadas da forma abaixo descrita:

a) Os direitos políticos, constituídos por dez indicadores, possuem escores que vão de 0 a 40, assim atribuídos: processo eleitoral (0-12); pluralismo político e participação (0-16); e funcionamento do governo (0-12).

b) As liberdades civis, constituídas por 15 indicadores, possuem escores que vão de 0 a 60, atribuídos da seguinte forma: liberdade de expressão e de crença (0-16); direitos de associação e de organização (0-12); Estado de direito (0-16); e autonomia pessoal e direitos individuais (0-16).

A partir destes escores, classificam-se os direitos políticos e as liberdades civis em sete níveis, como podem ser observados, nas tabelas 1 e 2 (ver ANEXO). Na tabela 3 do mesmo anexo é possível verificar a classificação dos países por seu *status* de liberdade que está categorizado em livre, parcialmente livre e não livre. Esta tabela é constituída pela média das duas dimensões. Assim, países livres são aqueles que possuem média entre 1,0 e 2,5. Países parcialmente livres são aqueles cujas médias se encontram entre 3,0 e 5,0. Finalmente, países não livres são aqueles que possuem média entre 5,5 e 7,0.

Assim, a partir desta classificação da liberdade, a *FH* considera os países livres tanto democracias eleitorais quanto democracias liberais. Alguns países parcialmente livres são considerados democracias eleitorais, mas não democracias liberais. Neste caso, para ser considerado uma democracia eleitoral o valor de referências numérico de acordo com a metodologia *FH* faz-se necessário:

---

“uma pontuação subtotal de 7 ou mais (de uma possível pontuação total de 12), para a lista de verificação de direitos políticos, subcategoria A (das três perguntas sobre o Processo Eleitoral), e uma pontuação global de direitos políticos de 20 ou mais (em uma escala de pontuação total de 40)” (*Freedom in the World*, 2014).

Dessa forma, a democracia eleitoral requer condições mínimas na dimensão dos direitos políticos. Por seu turno, a democracia liberal requer, além destas condições, um conjunto substancial de liberdades civis e por fim, a democracia iliberal reforça as dimensões da democracia eleitoral.

### 3. DEMOCRACIA E CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

Esta seção analisa as configurações da democracia e suas repercussões na cidadania na América Latina. Para proceder à mesma, como dito anteriormente, utilizar-se-á os dados do relatório *Freedom in the World* 2016. As análises são feitas a partir dos padrões observados nos indicadores e escores das dimensões aqui contempladas (ver Anexo e Apêndice).

Inicialmente, tomando-se, as médias das duas dimensões (direitos políticos - PR e liberdades civis - CL), pode-se afirmar que:

- a) Dos 20 países analisados, 14 são **democracias eleitorais**, ou seja, contemplam satisfatoriamente a dimensão dos direitos políticos, constituídos pela suas subdimensões (*processo eleitoral, pluralismo e participação e funcionamento do governo*). São eles: Uruguai (PR = 1, LC = 1, média 1), Chile (PR = 1, LC = 1, média 1), Costa Rica (PR = 1, LC = 1, média 1), Panamá (PR = 2, LC = 2, média 2), Brasil (PR = 2, LC = 2, média 2), Argentina (PR = 2, LC = 2, média 2), Peru (PR = 2, LC = 3, média 2,5), El Salvador (PR = 2, LC = 3, média 2,5). República Dominicana (PR = 3, LC = 3, média 3), Bolívia, (PR = 3, LC = 3, média 3), México (PR = 3, LC = 3,

---

média 3), Paraguai (PR = 3, média 3, média 3), Equador (PR = 3, LC = 3, média 3), e Colômbia (PR = 3, LC = 4, média 3,5).

- b) Destes, apenas oito são classificados tanto **democracias eleitorais** quanto **democracias liberais**, ou seja, são exatamente aqueles que obtiveram o *status* de países **livres** e, portanto, contemplam satisfatoriamente não apenas os direitos políticos, mas também as liberdades civis: Uruguai (PR = 1, LC = 1, média 1), Chile (PR = 1, LC = 1, média 1), Costa Rica (PR = 1, LC = 1, média 1), Panamá (PR = 2, LC = 2, média 2), Brasil (PR = 2, LC = 2, média 2), Argentina (PR = 2, LC = 2, média 2), Peru (PR = 2, LC = 3, média 2,5), El Salvador (PR = 2, LC = 3, média 2,5).
- c) Finalmente, seis países dos 20 analisados não são classificados como democráticos. São eles: Nicarágua (PR = 4, LC = 3, média 3,5), Guatemala (PR = 4, LC = 3, média 3,5), Onduras (PR = 4, LC = 4, média 4), Haiti (PR = 5, LC = 5, média 5), Venezuela (PR = 5, LC = 5, média 5), e Cuba (PR = 7, LC = 6, média 6,5). Os cinco primeiros, apesar de serem **parcialmente livres** (*partly free*), não obtiveram escore mínimo sete relativo à subdimensão *processo eleitoral*, nem 20 no escore total dos direitos políticos. Por fim, apenas Cuba é considerado um país **não livre** (*not free*).

Em segundo lugar, quando se analisa os escores de cada uma das dimensões separadamente, pode-se observar o seguinte em relação à dimensão dos direitos políticos.

- a) Uruguai, Chile e Costa Rica são os únicos países que contemplam os maiores escores, isto é, entre 36 e 40.
- b) Panamá, Brasil, Argentina, Peru e El Salvador conseguiram os segundos melhores escores (entre 30 e 35).
- c) República Dominicana, Bolívia, México, Paraguai, Equador e Colômbia, constituem os países intermediários que possuem os terceiros melhores escores (entre 24 e 29).

- 
- d) Nicarágua, Guatemala e Honduras possuem juntamente com Haiti e Venezuela taxas escores muito baixos, entre 18 e 23 e, entre 12 e 17, respectivamente.
  - e) Finalmente, Cuba possui o escore mais baixo relativo à esta dimensão, qual seja, entre 0 e 5.

Em terceiro lugar, ao analisar as liberdades civis – CL e suas subdimensões (liberdade de expressão e crença, direito de associação e organização, Estado de direito, autonomia pessoal e direitos individuais) pode-se observar os seguintes escores:

- a) Uruguai, Chile e Costa Rica novamente contemplam os maiores escores, isto é, entre 53 e 40.
- b) Panamá, Brasil, Argentina conseguiram os segundos melhores escores (entre 44 e 52).
- c) Peru e El Salvador, embora considerados países livres e, portanto, democracias liberais, possui um indicador de 3 nesta dimensão e, portanto, um escore entre 35 e 43.
- d) Embora classificadas diferentemente do Peru e El Salvador, sendo considerados países apenas parcialmente livres, República Dominicana, Bolívia, México, Paraguai, Equador, Nicarágua e Guatemala também obtiveram um indicador 3 na dimensão liberdades civis e, portanto, obtiveram também um escore entre 35 e 43.
- e) Colômbia e Honduras obtiveram escores entre 26 e 34.
- f) Haiti e Venezuela obtiveram escores entre 17 e 25.
- g) E, finalmente, Cuba recebeu escores entre 8-16.

Os dados quantitativos aqui apresentados podem remeter a algumas breves reflexões das questões relativas à democracia e a cidadania na América Latina.

Inicialmente, uma análise da democracia e da cidadania latino-americanas, nos dias atuais, precisa levar em consideração a existência de, pelo menos, dois blocos de países bem distintos.

O primeiro diz respeito àqueles que mantêm os valores da democracia liberal como paradigma. Poder-se-ia ilustrar esta corrente, pelo menos em boa medida, com aqueles

---

países classificados como **livres** pela *FH*, e, portanto, considerados democracias tanto eleitorais, quanto liberais, pois contemplam, em larga medida, não apenas os direitos políticos (processo eleitoral, pluralismo e participação e funcionamento do governo), mas também as liberdades civis (liberdade de expressão e crença, direito de associação e organização, Estado de direito, autonomia pessoal e direitos individuais).

Assim, Uruguai, Chile, Costa Rica, Panamá, Brasil, Argentina, Peru e El Salvador, ocupam os seis primeiros lugares do rank da *FH* e os seus indicadores apontam para uma observância das duas dimensões analisadas. Em outras palavras, os denominados direitos de primeira dimensão da cidadania (civis e políticos) estão assegurados nestes países.

O segundo bloco concerne àqueles países que aderiram ao modelo da democracia bolivariana, que se caracteriza pelo forte nacionalismo e o enfrentamento aberto ao paradigma neoliberal e que oferece o assim denominado “socialismo do século XXI” para os povos sul-americano (Araújo, 2013). Tal modelo pode ser definido, de forma sintética, nas palavras de Hugo Chaves, então presidente da Venezuela, quando afirmou que era preciso construir uma

“[...] nova sociedade igualitária, em que não haja excluídos, um novo modelo democrático: a democracia revolucionária, a construção de uma democracia participativa, protagonista, em que o povo seja a essência e o ator fundamental da batalha política, e não uma elite que representa, entre aspas, “o povo”, a democracia representativa sempre termina sendo uma democracia de elites e, portanto, uma democracia falsa. A única democracia em que nos acreditamos é a democracia do povo, é a democracia participativa, protagonista, cheia de força popular, de impulso popular” (Miranda, 2013, p. 233).

Assim, países como Venezuela, Bolívia, Equador têm procurado incorporar o conceito de democracia participativa ao seu modelo. Isso passa por uma profunda transformação institucional e a supressão parcial das prerrogativas de tradicionais instituições da democracia representativa a exemplo da independência do parlamento e do poder judiciário

Como é possível observar nos dados do relatório *Freedom in the World 2016*, entre os 20 países analisados, Bolívia Equador e Venezuela ocupam as 10<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>, e 19<sup>a</sup>, posições no rank da *FH*. Os dois primeiros, embora sejam considerados países

---

parcialmente livres não parecem e democracias eleitorais, não parecem ter grandes problemas em relação aos direitos políticos (PR) e as liberdades civis (CL). A Venezuela, no entanto, aparece com escores baixíssimos em relação a essas duas dimensões e, além de não ser classificada sequer como democracia eleitoral, está apenas à frente de Cuba, único país considerado não livre. Assim, é de se presumir, e fatos históricos mostram isso, que essas dimensões da democracia na Venezuela têm sido por demais problemáticas.

Finalmente, pode-se afirmar, que após as análises dos escores e indicadores do relatório da *FH* fica nítido, pelo menos quantitativamente, que de 20 países analisados na América Latina, apenas 8 deles são considerados, concomitantemente, tanto democracias eleitorais, quanto democracias liberais, o que corresponde a 20 % do total. São considerados apenas democracia eleitorais 14 países, o que representa 70 % dos mesmos. Finalmente, 6 países são sequer são considerados democracias eleitorais, o que perfaz 30 % da amostra analisada. Portanto, compreendendo que a configuração do regime político repercute na cidadania, afirma-se que na América Latina a não consolidação da democracia liberal e, por conseguinte, do Estado de direito, permanecem fragilizando a cidadania no que concerne à dimensão dos direitos civis e políticos.

## **CONCLUSÃO**

Este artigo procurou realizar uma análise entre duas configurações da democracia existentes na América Latina, a eleitoral e a liberal, dando ênfase ao modo pelo qual as mesmas contemplam os direitos de seus cidadãos, particularmente, no que concerne aos direitos civis e políticos, ou seja, a dimensão formal da cidadania. Para tanto, utilizou um aporte teórico empírico da democracia e os dados fornecidos pelo relatório *Freedom in the World 2016* da ONG *Freedom House*.

Assim, pretendeu tratar a democracia e a cidadania de um ponto de vista meramente procedimental ou formal. Mais precisamente, ele procurou analisar a democracia e a cidadania a partir desta configuração na América Latina.

---

O seu objetivo foi, portanto, demonstrar que os valores de um Estado liberal ainda não estão vigorosamente consolidados e que a dimensão liberal das democracias latino-americanas ainda contempla diversas insuficiências.

Assim, a hipótese inicial desta investigação era a de que grande parte das democracias latino-americanas é meramente eleitoral, ou com denominações diversas que as diferenciam de uma democracia liberal. O seu argumento principal é que há uma negligência na região em relação às dimensões para além das eleições e de algumas liberdades civis que lhes são condições necessárias.

Lamentavelmente, esta hipótese foi corroborada pelos dados coletados no relatório *Freedom in the World 2016*. O que se observou através dos indicadores foi que os direitos políticos e as liberdades civis só aparecem devidamente resguardados em oito dos 20 países analisados e que os demais, a despeito de uma institucionalidade democrática, permanecem atrelados a uma cultura e a um comportamento políticos avessos à democracia liberal e ao Estado de direito.

Assim, é possível observar pelo menos três configurações distintas entre os países analisados: a primeira, que contempla aqueles que conseguiram avançar e consolidar as instituições democráticas (democracias eleitorais e democracias liberais); a segunda, constituída por aqueles cujas instituições foram consolidadas apenas em parte (democracias eleitorais); e, a terceira, que contempla os países que apontam para um tipo de institucionalidade híbrida (aqueles não classificados como democracias).

Portanto, na maioria dos países latino-americanos, a democracia liberal e o Estado de direito permanecem sendo um desafio cotidiano que procura o aperfeiçoamento das suas instituições com vistas não apenas à consolidação deste regime político, mas, principalmente, de uma cidadania plena.

## REFERENCIAS

ARAÚJO, Rafael Pinheiro de. “Revolução, bicentenário e socialismo do século XXI: uma comparação entre Bolívia, Equador e Venezuela”. *in*: Igor Lapsky, Karl Schurster

e Francisco Carlos Texeira da Silva (organizadores). **Instituições sul-americanas no tempo presente: caminhos da integração**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

DAHL, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DIAMOND, Larry. **Developing Democracy Toward Consolidation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World**, 2014

HUNTINGTON, Samuel. (1991) **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press.

MAINWARING, Scott. BRINKS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal Classificando regimes políticos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, 2001, pp. 645 a 687.

MIRANDA, Mario Angelo Brandão de Oliveira. “As significações e usos do conceito de democracia no ambiente político sul-americano atual e sua relevância no contexto da integração regional”, *in*: Igor Lapsky, Karl Schurster e Francisco Carlos Texeira da Silva (organizadores). **Instituições sul-americanas no tempo presente: caminhos da integração**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade das leis na América Latina in Juan E Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro (orgs.) **Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de direito na América Latina**. 2000.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão, *in* Luís Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola, (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. “Minimalist Conception of Democracy: A Defense”, in: **The Democracy Sourcebook**. Edited by Robert A. Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2003, pp 12-17.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

ZAKARIA, Fareed. **The Future of Freedom**. New York, W. W. Norton & Company, 2003.

## ANEXO

### Key to Scores, Political Rights and Civil Liberties Ratings, and Status

**Table 1: Political Rights (PR)**

| Total Scores | PR Rating |
|--------------|-----------|
| 36–40        | 1         |
| 30–35        | 2         |
| 24–29        | 3         |

|       |   |
|-------|---|
| 18–23 | 4 |
| 12–17 | 5 |
| 6–11  | 6 |
| 0–5*  | 7 |

**Table 2: Civil Liberties (CL)**

| Total Scores | CL Rating |
|--------------|-----------|
| 53–60        | 1         |
| 44–52        | 2         |
| 35–43        | 3         |

|       |   |
|-------|---|
| 26–34 | 4 |
| 17–25 | 5 |
| 8–16  | 6 |
| 0–7   | 7 |

**Table 3**

| Freedom Rating<br>(Combined Average of the PR and CL Ratings) | Freedom Status |
|---|----------------|
| 1.0 to 2.5  | Free           |
| 3.0 to 5.0  | Partly Free    |
| 5.5 to 7.0  | Not Free       |

\*It is possible for a country's or territory's total political rights score to be less than zero (between -1 and -4) if it receives mostly or all zeros for each of the 10 political rights questions and it receives a sufficiently negative score for political rights discretionary question B. In such a case, it would still receive a final political rights rating of 7.

## APÊNDICE

| COUNTRY             | PR | CL | AGGREGATE SCORE | FREEDOM STATUS |
|---------------------|----|----|-----------------|----------------|
| Uruguay*            | 1  | 1  | 98              | Free           |
| Chile*              | 1  | 1  | 95              | Free           |
| Costa Rica*         | 1  | 1  | 90              | Free           |
| Panama*             | 2  | 2  | 83              | Free           |
| Brazil*             | 2  | 2  | 81              | Free           |
| Argentina*          | 2  | 2  | 79              | Free           |
| Peru*               | 2  | 3  | 71              | Free           |
| El Salvador*        | 2  | 3  | 69              | Free           |
| Dominican Republic* | 3  | 3  | 70              | Partly Free    |
| Bolivia*            | 3  | 3  | 68              | Partly Free    |
| Mexico*             | 3  | 3  | 65              | Partly Free    |
| Paraguay*           | 3  | 3  | 64              | Partly Free    |
| Ecuador*            | 3  | 3  | 59              | Partly Free    |
| Colombia*           | 3  | 4  | 63              | Partly Free    |
| Nicaragua           | 4  | 3  | 54              | Partly Free    |
| Guatemala           | 4  | 3  | 54              | Partly Free    |
| Honduras            | 4  | 4  | 45              | Partly Free    |
| Haiti               | 5  | 5  | 41              | Partly Free    |
| Venezuela           | 5  | 5  | 35              | Partly Free    |
| Cuba                | 7  | 6  | 16              | Not Free       |

Legend: PR and CL stand for political rights and civil liberties, respectively; 1 represents the most free and 7 the least free rating. A larger aggregate score indicates a greater level of freedom.

\*Indicates a country's status as an electoral democracy.

**Fonte:** *Freedom in the World 2016 (Freedom house)*

