

POLIARQUIAS E A (IN)EFETIVIDADE DA LEI NA AMÉRICA LATINA¹

Guillermo O'Donnell

Tradução do inglês: Otacílio Nunes

RESUMO

O debate sobre a democracia tem oscilado entre dois extremos: o dos que sustentam que os regimes democráticos se definem tão-somente pela vigência de um conjunto de direitos legais universais e o daqueles que defendem que sem um patamar mínimo de igualdade substantiva, em termos de bem-estar material, não há democracia. Neste artigo o autor persegue uma posição intermediária que, sem negar a centralidade dos direitos formais na definição do regime democrático, aponta os limites que contextos de extrema pobreza e desigualdade social impõem ao exercício destes direitos por parcelas expressivas da sociedade, truncando a noção de democracia.

Palavras-chave: democracia; Estado de direito; América Latina.

SUMMARY

The debate over democracy has wavered between two extremes: one which holds that democratic regimes are defined solely by the effective presence of a series of universal legal rights, and another which defends the idea that democracy cannot flourish without a minimum standard of substantive equality in terms of material well-being. In this article, the author holds an intermediate perspective, which does not deny the fundamental importance of formal rights in defining the democratic regime, but which shows how specific contexts of extreme poverty and social inequality limit the exercise of these rights by broad segments of society, thus truncating the notion of democracy.

Keywords: democracy; legal rights; Latin America.

Aos meus amigos, tudo; aos meus inimigos, a lei.

Getúlio Vargas

Introdução

Impressionados com a ineficácia, quando não as violações recorrentes, de muitos direitos básicos na América Latina, vários autores questionam a propriedade de se aplicar o rótulo "democracia" à maioria dos países da região. No mínimo, como diz Juan Méndez², essas falhas indicam uma séria "abdicação da autoridade democrática". Essas dúvidas e objeções quanto à condição democrática desses países nascem, por um lado,

(1) Este ensaio será publicado em: Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo e Pinheiro, Paulo Sérgio (orgs.). *The rule of law and the unprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998. Agradeço os comentários de David Collier, Ernesto Funes, Gabriela Ippolito-O'Donnell,

da justificada indignação em face da situação sombria em termos de direitos básicos dos fracos e dos pobres. Por outro lado, essas mesmas dúvidas e objeções refletem os significados vagos e variáveis atribuídos ao termo "democracia", não só no uso comum mas também no acadêmico. Esse problema se tornou mais agudo porque nas últimas duas décadas expandiu-se enormemente, no Sul e no Leste, o número de países que se reivindicam democráticos. Essa expansão obrigou a teoria democrática a tornar-se mais amplamente comparativa do que era quando seu referente empírico estava limitado quase exclusivamente a países situados no quadrante Noroeste do mundo. Todavia, argumentei em trabalhos recentes³ que, ao ampliar seu escopo geográfico, a teoria democrática carregou consigo demasiados pressupostos não examinados⁴, refletindo, ao fazê-lo, as condições prevaletentes durante o surgimento e a institucionalização da democracia no mundo altamente desenvolvido. Argumentei também que, dada a presente gama de variação entre os casos pertinentes, alguns desses pressupostos precisam ser explicitados e submetidos a exame crítico, se quisermos chegar a uma teoria com escopo adequado e fundamento empírico. Neste texto, baseado numa discussão do "princípio da lei", bem como de suas ramificações em termos da conceitualização de democracia, cidadania e Estado, tento avançar nessa direção.

Poliarquia

O país X é uma democracia política, ou poliarquia: realiza eleições competitivas regularmente programadas, os indivíduos podem criar ou participar livremente de organizações, entre elas os partidos políticos, há liberdade de expressão, inclusive uma imprensa razoavelmente livre, e assim por diante⁵. O país X, no entanto, é prejudicado por uma vasta pobreza e uma profunda desigualdade. Os autores que concordam com uma definição estritamente política, basicamente schumpeteriana, argumentariam que, embora as características socioeconômicas de X possam ser lamentáveis, esse país pertence sem dúvida ao conjunto das democracias. Essa é uma visão da democracia como um tipo de regime político, independente das características do Estado e da sociedade. Outros autores, ao contrário, vêem a democracia como um atributo sistêmico, dependente da existência de um grau significativo de igualdade socioeconômica e/ou de uma organização social e política geral orientada para a realização dessa igualdade. Esses autores descartariam o país X como "não verdadeiramente" democrático, ou como uma democracia "de fachada".

A literatura contemporânea produziu fartas definições de democracia⁶. Se as opções se limitassem às duas que acabei de esboçar, eu optaria pela primeira. A definição que combina democracia com um grau substancial de justiça ou igualdade social não é útil em termos de análise. Além do mais, é perigosa, pois tende a condenar qualquer democracia existente

Ary Kacowicz, Xochitl Lara, Marcelo Leiras, Sebastián Mazzuca, José Molinas, Gerardo Munk, Juan Méndez, Paulo Sérgio Pinheiro, Héctor Schamis, Dietrich Rueschemeyer e Ruth Zimmerling, bem como aos participantes da Oficina Acadêmica e do Fórum de Políticas Públicas, que originaram o volume acima mencionado. Sou grato também pelos comentários dos participantes do painel "The quality of democracy and democratic consolidation", Encontro Anual da American Political Science Association, Washington DC, 28-31 de agosto de 1997.

(2) Cf. Introdução deste autor à seção sobre "Violência ilegal" em Méndez, O'Donnell e Pinheiro, 1998.

(3) O'Donnell, 1993, 1994, 1996 e 1997. Como essas publicações, assim como o presente texto, fazem parte de um trabalho mais amplo no qual tento analisar as características e dinâmicas específicas das novas poliarquias, peço antecipadamente desculpas pelas várias referências feitas aqui a essas obras.

(4) Ou, nos termos de Robert Dahl (1989, p. 3): "Essas premissas meio ocultas, pressupostos não-explorados e antecedentes não-explicitados [que] formam uma teoria espectral [da democracia] vagamente identificada".

(5) Ver, especialmente, Dahl, 1989, p. 221. Os atributos enunciados por Dahl são: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) direito de concorrer a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) meios alternativos de informação; e 7) liberdade de associação. Em O'Donnell (1996) propus acrescentar: 8) autoridades eleitas (e alguns indivíduos indicados, como os juízes dos tribunais superiores) não devem ser destituídos arbitrariamente antes do fim de seus mandatos estabelecidos constitucionalmente; 9) os funcionários eleitos não devem estar sujeitos a restrições severas, vetos ou exclusão de certos domínios políticos por outros atores não-eleitos, especialmente as forças armadas; e 10) deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante (para argumentos convincentes sobre esse último ponto, ver especialmente Linz e Stepan, 1996). Considero que esses dez atributos em conjunto definem a poliarquia.

(6) Ver o interessante apanhado dos numerosos adjetivos adicionados ao termo "democracia" em Collier e Levitsky, 1997. Para reflexões sobre os

e, portanto, favorece o autoritarismo — na América Latina, aprendemos isso por esforço próprio nas décadas de 60 e 70. Por outro lado, estou convencido de que um componente "politicista", ou baseado unicamente no regime, é necessário mas insuficiente para uma definição adequada de democracia. A prática acadêmica não pode ignorar completamente as origens históricas e as conotações normativas do termo que adota. O ponto fundamental que vou desenvolver aqui é que há uma ligação estreita entre democracia e certos aspectos da igualdade entre indivíduos que são postulados não apenas como indivíduos, mas como pessoas legais, e conseqüentemente como cidadãos — isto é, como portadores de direitos e obrigações que derivam de seu pertencimento a uma comunidade política e de lhes ser atribuído certo grau de autonomia pessoal e, conseqüentemente, de responsabilidade por suas ações. Sejam quais forem as definições de democracia, desde Atenas até hoje, esse é um cerne histórico comum.

Nas democracias, ou poliarquias, contemporâneas os cidadãos têm, pelo menos, o direito de votar em eleições competitivas. Isso significa que se supõe que eles fazem uma escolha entre no mínimo cinco opções⁷. Essa escolha não teria sentido se eles não tivessem (ou, mais precisamente, se a estrutura legal/institucional existente não lhes concedesse) um grau suficiente de autonomia pessoal para fazê-la conscientemente⁸. Nesse sentido, a democracia é uma aposta coletiva: ainda que de má vontade, cada *ego* aceita⁹ que todos os outros *alter* tenham o mesmo direito de (isto é, sejam iguais em relação a) participar na crucial decisão coletiva que determina quem os governará durante certo tempo. A despeito do peso infinitesimal de cada voto nessa decisão, a sensação de não serem mais meros súditos, mas cidadãos que exercem seu direito equitativo de escolher quem os governará, contribui muito para explicar o enorme entusiasmo que costuma acompanhar as primeiras eleições depois do fim do governo autoritário¹⁰.

Isso é ainda mais claro em relação a outros direitos políticos. Se, como decorre da definição de poliarquia, recebo o direito de expressar livremente opiniões sobre assuntos públicos, pressupõe-se que eu tenha autonomia suficiente para ter tais opiniões (mesmo que eu esteja imitando as opiniões de outros, ainda assim sou eu quem as adota); essa mesma autonomia me torna responsável por essas opiniões, por exemplo, se elas me tornarem sujeito a um processo por calúnia. Isso nos leva a um segundo ponto: não apenas a poliarquia enquanto regime político, mas todo o sistema legal das sociedades ocidentais (e das ocidentalizadas) é construído sobre a premissa de que todos são dotados de um grau básico de autonomia e responsabilidade, salvo uma conclusiva e altamente elaborada prova em contrário. Este é o pressuposto que torna todo indivíduo uma *pessoa legal*, um portador de direitos e obrigações formalmente iguais não só no domínio político mas também nas obrigações contratuais, civis, criminais e tributárias, nas relações com órgãos estatais e em muitas outras esferas da vida social. Esse fato, que faz parte tanto da

significados variáveis da democracia num determinado contexto, a França, que em vários sentidos está mais próxima do que os Estados Unidos da tradição latino-americana, ver Rosanvallon, 1991.

(7) Supondo que para que essas eleições sejam competitivas sejam necessários no mínimo dois partidos políticos, essas opções são: votar no partido A, votar no partido B, votar em branco, votar nulo e não votar.

(8) O tema da autonomia pessoal e seus correlates suscitaram recentemente muita atenção na filosofia política, mas até agora não influenciaram muito a teoria da democracia. A bibliografia básica e uma discussão ponderada sobre esse tema podem ser encontradas em Crittenden, 1992. Para contribuições que considero particularmente esclarecedoras sobre esse assunto, ver Raz, 1986 e 1984; Waldron, 1993.

(9) A história dessa aceitação freqüentemente de má vontade é a da incorporação à cidadania de trabalhadores urbanos, camponeses, mulheres e outros. Inversamente, sua recusa é o ponto de partida do governo autoritário: guardiães, vanguardas iluminadas, juntas militares, teocracias e coisas semelhantes têm em comum a negação, pelo menos na esfera política, da autonomia de seus súditos.

(10) Para uma discussão dessas eleições e do estado de espírito coletivo que normalmente as cerca, ver O'Donnell e Schmitter, 1986. Examinei as micro-motivações subjacentes a esses fenômenos em O'Donnell, 1986.

história da democracia como da história do capitalismo e do Estado baseado territorialmente, significa que, nas múltiplas transações sociais, se presume que somos tão autônomos e responsáveis quanto as outras partes que atuam nessas transações. Desde Karl Marx, é possível descartar esse tipo de igualdade como "puramente formal" ou, pior, como um modo altamente eficaz de ocultar as desigualdades realmente importantes¹¹. Penso que esse é um argumento sério, mas não dá conta da história inteira: formais ou não, essas *são* igualdades, e têm amplas potencialidades de levar a uma maior equalização.

O que observei é verdade também em relação a atividades que requerem maior investimento de atividade pessoal do que votar ou assinar um contrato de emprego já impresso. Por exemplo, expressar opiniões, participar de uma campanha eleitoral ou ingressar num partido político requer não só que alguém tenha a disposição de fazê-lo, mas também alguns recursos, como tempo, informação e mesmo a simples energia¹², bem como proteções legais contra a possibilidade de sofrer sanções por realizar tais atividades. Na falta dessas condições propícias, só alguns indivíduos excepcionalmente motivados levam a cabo essas atividades. Isso também é verdade num nível menos diretamente político, como quando se processa um proprietário de terra explorador, um cônjuge abusivo ou um policial que se comporta de forma ilegal. Como argumentou Amartya Sen, a atuação de cada indivíduo (isto é, as atividades que ele pode realmente levar a cabo) depende do conjunto de capacidades reais com que cada um é dotado por uma constelação ampla de fatores sociais (Sen, 1992)¹³. Se em qualquer caso dado certas ações (em razão da privação dos recursos necessários, por exemplo) não estiverem incluídas no conjunto das capacidades do ator, a liberdade de agir daquele modo será atribuída a esse ator de modo espúrio. Nesse sentido, se no país X existe uma condição difusa de pobreza extrema (a qual afeta muito mais capacidades do que aquelas baseadas unicamente em recursos econômicos), seus cidadãos são *de facto* privados da possibilidade de exercer sua autonomia, exceto talvez em esferas que se relacionem diretamente com sua própria sobrevivência. Se a privação de capacidades decorrente da pobreza extrema significa que muitos enfrentam enormes dificuldades para exercer sua autonomia em muitas esferas de sua vida, parece haver algo errado, em termos tanto morais quanto empíricos, na proposição de que a democracia não tem nada a ver com esses obstáculos socialmente determinados. Em realidade, dizer que ela não tem nada a ver é muito forte: os autores que aceitam uma definição baseada no regime advertem com frequência que, se essas misérias não forem enfrentadas de algum modo, a democracia, mesmo numa definição estreita, estará ameaçada. Esse é um argumento prático, sujeito a testes empíricos que, de fato, mostram que as sociedades mais pobres e/ou mais desigualitárias têm menor probabilidade de ter poliarquias duradouras¹⁴. Essa questão é importante, mas não é a única de que trato aqui.

(11) O enunciado clássico nessa matéria encontra-se, evidentemente, em Karl Marx, 1972.

(12) Para uma pesquisa sobre os Estados Unidos que mostra a importância desses e de outros recursos em termos dos vários tipos de participação política, ver Verba, Schlozman e Brady, 1995.

(13) Ver também Dasgupta (1993) e, para uma perspectiva mais filosófica e extremamente interessante, Raz, 1994; Taylor, 1985.

(14) Isso é extraído do trabalho de Przeworski e outros, 1996.

Direitos formais

A análise precedente implica que há uma dimensão intermediária entre o regime político e as características socioeconômicas amplas de um dado país. Enquanto nível intermediário, este está fadado a ser influenciado tanto pelo regime como pela estrutura socioeconômica, de modo que, seja qual for essa dimensão, ela é — para ressuscitar um termo reconhecidamente ambíguo — relativamente autônoma desses dois níveis. Eu argumento que esse nível se define pela extensão em que o "princípio da lei" ["*rule of law*"] é efetivo, para vários tipos de questões, regiões e atores sociais, ou, de forma equivalente, pela extensão em que a cidadania plena, civil e política, foi alcançada pelo conjunto da população adulta.

"Princípio da lei" (ou termos que veremos ser parcialmente coincidentes, como "*Rechtsstaat*", "*Etat de droit*" ou "Estado de direito") é um termo controvertido. Por ora, permitam-me afirmar que seu significado mínimo (e historicamente original) é que, qualquer que seja a legislação existente, ela é aplicada de forma justa pelas instituições estatais pertinentes, incluído, mas não exclusivamente, o Judiciário. O que entendo por "de forma justa" é o exercício de que a aplicação administrativa ou a decisão judicial de normas legais sejam coerentes em casos equivalentes, independentemente de diferenças de classe, condição social ou poder dos participantes nesses processos, adotando procedimentos que são preestabelecidos e conhecíveis por todos. Esse é um critério mínimo, mas não insignificante: se se atribui igualdade (e, pelo menos implicitamente, a mesma autonomia) ao *ego* em relação a outro *alter*, mais poderoso, com quem o primeiro faz um acordo de plantio em parceria, ou contrato de emprego, ou de casamento, então é lógico que ele tem o direito de esperar tratamento igual das instituições estatais que têm, ou podem assumir, jurisdição sobre esses atos.

Importa notar que essa igualdade é formal em dois sentidos. Primeiro, ela é estabelecida em e por normas legais que são válidas (no mínimo)¹⁵ por terem sido sancionadas de acordo com procedimentos prévia e cuidadosamente ditados, com frequência regulados em última instância pelas normas constitucionais. Segundo, os direitos e obrigações especificados são universalistas, no sentido de que são atribuídos a cada indivíduo *qua* pessoa legal, independentemente de sua posição social, com a única exigência de que o indivíduo tenha alcançado a maioridade (isto é, uma certa idade, legalmente prescrita) e não se tenha provado que ele sofra de algum tipo de incapacidade desqualificante (estritamente definida e legalmente prescrita). Esses direitos formais sustentam a reivindicação de tratamento igual nas situações legalmente definidas que tanto subjazem como podem seguir-se do tipo de atores exemplificado acima. "Igualdade [de todos] perante a lei" é a expectativa inscrita tendencialmente nesse tipo de igualdade¹⁶. Neste momento quero mencionar um ponto ao qual voltarei depois: as premissas e características desses direitos e obrigações da pessoa legal como membro da sociedade (os quais, a bem

(15) Com essa expressão parentética estou deixando de lado algumas questões complexas de teoria do direito que não julgo necessário tratar aqui.

(16) Pesquisas nos Estados Unidos mostram que a maioria das pessoas atribui alto valor à sensação de que são tratadas por meio de processos justos nos tribunais e pela polícia, num grau que basicamente independe do resultado concreto do processo (Tyler, 1980). Robert Lane (1988) argumenta de forma convincente que um tópico importante, embora negligenciado, da teoria democrática é não só quem consegue o que por meio de quem, mas também como as instituições tratam as pessoas, o grau em que as instituições são justas e respeitadoras da dignidade igual de todos os indivíduos. O teórico do direito Ronald Dworkin (1978) tornou o ser tratado "com igual consideração e respeito" a marca distintiva de uma sociedade adequadamente ordenada.

da brevidade, chamarei de direitos civis ou cidadania civil)¹⁷ são exatamente as mesmas que as dos direitos e obrigações conferidos no domínio político aos mesmos indivíduos¹⁸ por um regime poliárquico. Em realidade, os direitos e obrigações formais atribuídos pela poliarquia à cidadania política são um subconjunto dos direitos e obrigações atribuídos a uma pessoa legal.

(17) Uso o termo neste contexto com alguma hesitação, em razão das fortes críticas (cf., entre outros, Mann, 1987; Turner, 1990) ao influente esquema de Marshall (1950).

(18) Com exceção, é claro, daqueles direitos políticos que são normalmente reservados aos nacionais.

Um breve panorama da evolução e das seqüências de direitos

Desde Platão e Aristóteles, sabemos que a igualdade formal é insuficiente. Logo fica evidente para as autoridades políticas que, para que esses direitos não sejam "puramente" formais, devem ser tomadas algumas medidas equalizadoras. O corolário dessa observação induziu, juntamente com as críticas da esquerda às "liberdades formais", a duas grandes conquistas. Uma é o reconhecimento da necessidade de políticas destinadas a gerar uma equalização (ou, ao menos, a corrigir algumas desigualdades notórias), de modo que camponeses, trabalhadores, mulheres e outros atores desprivilegiados possam ter chances reais de exercer seus direitos. Em alguns países isso levou à complexa institucionalidade do Estado de bem-estar. A segunda resultou do reconhecimento de que, mesmo que essas medidas equalizadoras fossem razoavelmente adequadas a grupos altamente organizados ou eleitorados com grande número de filiados, ainda haveria uma série de situações que requereriam, para que a igualdade se tomasse realmente mais próxima, medidas ainda mais específicas. Conseqüentemente, vários tipos de medidas de auxílio social e legal para os pobres, e/ou aqueles que por alguma razão têm dificuldade para defender legalmente seus direitos, tornaram-se mais uma característica, especialmente dos países altamente desenvolvidos.

O resultado geral dessas mudanças foi um movimento de afastamento do universalismo da lei, em vista de situações que se julgava exigirem, por razões de equalização formal e substantiva, a implementação de normas legais voltadas especificamente para certas categorias sociais. Essas decisões foram em parte o produto de lutas políticas dos grupos conseqüentemente contemplados, e em parte o resultado de intervenções estatais paternalistas preventivas, numa combinação que variou de acordo com o país e o momento¹⁹. Esses processos levaram a duras críticas, provenientes da direita e da esquerda, assim como de alguns comunitaristas, à "poluição legal"²⁰ daí resultante. Quero enfatizar, no entanto, que nesta questão as conseqüências são importantes: essas críticas implicam que nos países altamente desenvolvidos a particularização do sistema legal se baseou historicamente na ampliação prévia da legislação universalista formal, e a teve como premissa. Alguns dos críticos mais duros dos sistemas legais parecem esquecer que a própria possibilidade de eles questionarem esses sistemas (até mesmo perante os tribunais) sem correr

(19) Há extensa literatura sobre esse assunto; entre as obras que acentuam os aspectos legais desse tópico, considero particularmente úteis Preuss, 1988 e 1996; Cotterrell, 1989; Offe, 1987a e 1987b; Habermas, 1988 e 1996.

(20) Como expressou Teubner (1986). Na verdade, a questão é mais complicada, e confusa. Os ataques aos atuais sistemas legais de países altamente desenvolvidos se referem tanto a seus remanescentes de universalismo "formal" quanto a inumeráveis peças de legislação particularizada promulgadas não só por legisladores mas também por órgãos administrativos, basicamente no contexto de políticas de regulação e de bem-estar. A insatisfação quanto a esses sistemas é amplamente compartilhada, mas não há acordo sobre por que e em que direção eles deveriam ser mudados.

risco pessoal se baseia em direitos formais que persistem com bastante vigor, a despeito da "poluição legal" ocorrida. Veremos que raramente é esse o caso fora do mundo altamente desenvolvido, e daí extrairemos algumas conseqüências.

Habermas (1988)²¹ propôs uma seqüência tipológica útil. Ele observa que na maioria dos casos europeus surgiu, sob o absolutismo, um Estado que generalizou o conceito de pessoa legal como portadora de direitos "burgueses", incorporados tipicamente nos códigos civis e comerciais. Esse foi um primeiro passo rumo à juridificação generalizada da sociedade, a qual, eu acrescento agora de acordo com Max Weber (1978)²², foi ao mesmo tempo o processo de formação dos Estados nacionais e de expansão do capitalismo. O segundo passo foi o do *Rechtsstaat* (ou, em seu significado original, Estado de direito), que estabeleceu "a regulação constitucional da autoridade do Executivo [sob] o princípio da legalidade administrativa", mesmo que ainda não fossem concedidos aos indivíduos direitos políticos, entre os quais o de eleger seus governantes. Isso só aconteceu num terceiro estágio, em algum momento do século XIX, quando, por meio de processos variados, a população adulta masculina adquiriu direitos políticos plenos. O quarto estágio que Habermas aponta é o do Estado de bem-estar com os direitos que o acompanham. Esse período assinalou um claro avanço na equidade social e na democratização, mas reduziu o universalismo legal dos estágios anteriores. Na verdade, essa tipologia do desenvolvimento não é muito adequada a vários dos casos europeus que pretende abarcar, e não é nada adequada a todos os outros casos importantes, como o dos Estados Unidos. Todavia, ela é útil em dois aspectos. O primeiro, desenvolvido por Habermas e outros autores²³, é que os processos de mudança social acima referidos incluíram uma dimensão de intensa juridificação, ou seja, "a expansão [por meio da] regulação legal de situações sociais novas, até então reguladas informalmente, [e] o adensamento da lei, ou seja, a decomposição especializada das definições legais globais em definições mais individualizadas" (p. 204, grifo no original). A maior complexidade dos conjuntos de direitos e obrigações vinculados ao conceito de pessoa legal é uma expressão desse processo. Ele, por sua vez, foi o produto do surgimento de Estados que tentaram ordenar de vários modos as relações sociais em seu território, um dos quais a sua própria legislação.

O segundo aspecto que considero útil no esquema de Habermas²⁴ é que ele serve para realçar uma diferença crucial na qual quero insistir: a expansão e o adensamento dos direitos civis em países altamente desenvolvidos ocorreram basicamente antes da aquisição de direitos políticos e de bem-estar. Na verdade, isso admite exceções importantes, notadamente a seqüência mais lenta, e em grande medida diferente, da extensão de direitos às mulheres e a várias minorias raciais²⁵. Mas mesmo com essas ressalvas a diferença se mantém: na maioria dos países latino-americanos contemporâneos, agora que os direitos políticos impostos por esse regime se tornaram em geral vigentes, a extensão de direitos civis a todos os adultos é muito incompleta.

(21) Para uma discussão mais detalhada, ver Habermas, 1996.

(22) Para uma análise da sociologia do direito de Weber e de suas afinidades eletivas com o desenvolvimento do capitalismo, ver Kronman, 1983.

(23) Ver, especialmente, Mann, 1987; Turner, 1990.

(24) E na tipologia do desenvolvimento de Marshall (1950), que nesse sentido não é muito diferente.

(25) Em relação aos direitos das mulheres, ver, especialmente, Walby, 1994.

América Latina

Podemos agora voltar ao nosso país hipotético, a poliarquia X. Ele é, como observei, altamente desigualitário e grande parte de sua população vive na pobreza. É também um país em que existem rudimentos de um Estado de bem-estar. Todavia, esse Estado de bem-estar é muito menos articulado que aqueles dos países altamente desenvolvidos, seu desempenho é ainda menos satisfatório, ele cresceu quase exclusivamente por meio de intervenções estatais paternalistas, e mal alcança os muito pobres²⁶. Materializando um pouco meu exemplo, o que acabo de descrever se aplica, com diferenças que são irrelevantes para os propósitos do presente texto, às poliarquias contemporâneas da América Latina — e, nesse aspecto, a várias novas poliarquias de outras partes do mundo. Mas nesse pano de fundo comum há uma grande diferença que põe de parte a Costa Rica e o Uruguai²⁷. Nesses dois países existe um Estado que há muito tempo (e apesar da interrupção autoritária sofrida pelo Uruguai) estabeleceu um sistema legal que, de forma geral, funciona de um modo que satisfaz, em todo o seu território e em relação à maioria das categorias sociais, a definição preliminar de princípio da lei que apresentei acima. Esses são países onde o princípio da lei é razoavelmente efetivo; seus cidadãos são plenos, no sentido de que gozam de direitos políticos e civis.

Não é esse o caso dos outros países latino-americanos, tanto dos que são novas poliarquias como daqueles — Colômbia e Venezuela — que o são há várias décadas. Nesses países, como discuti em outros textos (O'Donnell, 1993 e 1997a), existem enormes hiatos, tanto em termos territoriais quanto em relação às várias categorias sociais, na vigência do que quer que concordemos que signifique o princípio da lei. No que se segue descreverei brevemente essas deficiências²⁸.

Falhas na legislação existente. Apesar dos progressos ocorridos recentemente, ainda existem leis e regulações administrativas que discriminam de diversos modos as mulheres²⁹ e várias minorias³⁰, e que estabelecem para os acusados em casos criminais, os detentos e encarcerados condições que são repugnantes segundo qualquer noção de processo justo³¹.

Aplicação da lei. Como deixa claro a epígrafe do artigo, a aplicação discricionária, e amiúde excessivamente severa, da lei aos fracos pode ser um eficiente meio de opressão. O lado oposto disso são as múltiplas maneiras pelas quais os privilegiados, seja diretamente³², seja por meio de ligações pessoais apropriadas³³, se isentam de cumprir a lei. Na América Latina há uma longa tradição³⁴ de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de torcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos. Quando um empresário de reputação duvidosa disse na Argentina: "Ser poderoso é ter impunidade [legal]"³⁵, expressou um sentimento presumivelmente disseminado de que, primeiro, cumprir voluntariamente a lei é algo que só os idiotas fazem³⁶ e, segundo, estar sujeito à lei não é ser portador de direitos vigentes, mas sim um sinal seguro de fraqueza social³⁷. Isso é

(26) Sobre as características do Estado de bem-estar na América Latina, as obras básicas são Mesa-Lago, 1978; Malloy, 1979 (ver também Malloy, 1991). Para análises da situação contemporânea da América Latina em termos de pobreza e desigualdade, ver os estudos incluídos em Tokman e O'Donnell, 1998.

(27) Neste sentido, o Chile é um caso marginal. Vários tipos de direitos civis são mais extensivos e efetivos nesse país do que na maior parte do resto da América Latina. Todavia, não apenas as restrições políticas impostas pela Constituição herdada do regime de Pinochet, mas também um Judiciário, também herdado desse período, altamente penetrado por visões autoritárias me levam a não classificar esse país juntamente com a Costa Rica e o Uruguai.

(28) De outros ângulos, essas deficiências são abundantemente, embora sombriamente, detalhadas nos ensaios em Méndez, O'Donnell e Pinheiro, 1998.

(29) Ver o capítulo de Mariclaire Acosta e o respectivo "Comentário" de Dorothy Thomas em Méndez, O'Donnell e Pinheiro, 1998.

(30) Ver os capítulos de Jorge Dandler e Peter Fry, bem como os "Comentários" respectivos de Shelton Davis e Joan Dassin, em Méndez, O'Donnell e Pinheiro, 1998.

(31) Ver a citada Introdução de Juan Méndez e o texto de Nigel Rodley em Méndez, O'Donnell e Pinheiro, 1998.

(32) A obra de Roberto DaMatta (1987), especialmente sua análise da expressão "Você sabe com quem está falando?", é uma excelente ilustração disso.

(33) Em O'Donnell, 1996 e 1997, enfatizo a importância que vários tipos de relações particularistas têm no funcionamento social e político desses países.

(34) O ditado dos tempos coloniais "La ley se acata pero no se cumple" resume essa tradição. Esse não é um fenômeno exclusivamente americano. Sobre os países pós-comunistas, entre eles os da Europa central, ver, entre outros, Krygier, 1997; Czarnota e Krygier, 1997; Solomon, 1997. Mas, assim como na América Latina, afora observações argutas (ver especialmente Nino, 1992; Valdés, 1993), não vi até agora nenhuma tentativa sistemática de ligar esses fenômenos ao funcionamento dos respectivos regimes.

particularmente verdadeiro, e perigoso, em embates que podem desencadear a violência do Estado ou de agentes privados poderosos, mas um olhar atento pode detectá-lo também na recusa obstinada dos privilegiados a submeter-se a procedimentos administrativos regulares, sem falar da escandalosa impunidade criminal que eles costumam obter.

Relações das burocracias com os "cidadãos comuns". Embora esta observação esteja incluída na anterior, merece um comentário à parte. Talvez nada sublinhe melhor a privação de direitos dos pobres e socialmente fracos do que quando eles interagem com as burocracias das quais precisam obter trabalho, ou permissão para trabalhar, ou quando se candidatam a benefícios de aposentadoria, ou simplesmente (mas amiúde tragicamente) quando têm de ir a um hospital ou delegacia de polícia³⁸. Esta é, para os privilegiados, a outra face da lua, e para evitá-la eles montam elaboradas estratégias e redes de relações³⁹. Para os outros, aqueles que não podem evitar essa face horrível do Estado, não é apenas a imensa dificuldade que eles enfrentam para obter, se tanto, o que nominalmente é seu direito; é também o modo indiferente, quando não desdenhoso, como eles são tratados, e a óbvia desigualdade acarretada pelo esquivamento privilegiado dessas provações. Que esse tipo de mundo está muito distante do respeito básico pela dignidade humana exigido, entre outros, por Lane (1988) e Dworkin (1978) é evidenciado pelo fato de que, se alguém não tem a condição ou as ligações sociais "apropriadas", agir diante dessas burocracias como portador de um direito, não como suplicante de um favor, é praticamente uma garantia de penosas dificuldades.

Acesso ao Judiciário e a processos justos. Dado o que eu já disse, não oferecerei outros detalhes sobre este tópico⁴⁰, que se revelou muito vexatório mesmo em países altamente desenvolvidos. Na maior parte da América Latina, o Judiciário (exceto quando executa procedimentos criminais que costumam descuidar dos direitos dos acusados antes, durante e depois do julgamento) é distante, embaraçoso, caro e lento demais para que os desprivilegiados tentem até mesmo ter acesso a ele. E quando eles conseguem ter acesso à justiça, as evidências, como seria previsível, apontam para várias discriminações⁴¹.

Ilegalidade pura e simples. Esta é a questão que mais enfatizei num trabalho anterior (O'Donnell, 1993), em que argumentei que é um erro confundir o Estado com seu aparelho burocrático. Na medida em que a maior parte da legislação formalmente aprovada existente num território seja promulgada e sustentada pelo Estado, e que se suponha que as próprias instituições do Estado ajam de acordo com as normas legais, devemos reconhecer (como há muito reconheceram os teóricos europeus continentais⁴² e os anglo-saxões ignoraram) que o sistema legal é parte constituinte do Estado. O que eu chamo de "Estado legal", isto é, a parte do Estado que é personificada num sistema legal, penetra e estrutura a sociedade, fornecendo um elemento básico de previsibilidade e estabilidade às relações sociais⁴³. Todavia, na maioria dos países da América Latina

(35) *Clarín*, 10/05/97, p. 8.

(36) Ou estrangeiros ingênuos ou suicidas potenciais, como seria o caso se, ao dirigir, eles seguissem as regras formais de trânsito; comentei esse tema em O'Donnell, 1984.

(37) Esse ponto importante mas sempre negligenciado é discutido em DaMatta, 1987 e 1991; Neves, 1994.

(38) A terrível e recorrente violência a que os pobres estão sujeitos em muitas partes, rurais e urbanas, da América Latina foi analisada com particular detalhe e eloquência na obra de Paulo Sérgio Pinheiro e seus associados da Universidade de São Paulo; ver especialmente Pinheiro, 1994; Pinheiro e Poppovic, 1993. Ver também Caldeira, 1998. Sobre a polícia, ver Chavigny (1995), o texto do mesmo autor e os "Comentários" de Jean-Paul Brodeur em Méndez, O'Donnell e Pinheiro, 1998. Um relato etnográfico fascinante, apesar de sombrio, do comportamento da polícia no Brasil pode ser encontrado em Mingardi, 1992.

(39) O que pode contribuir muito para explicar por que os atuais esforços para melhorar o funcionamento do aparelho do Estado negligenciaram tanto esse lado. Discuto essa questão em Tomkin e O'Donnell, 1998.

(40) Sobre essa questão, ver os textos de Jorge Correa Sutil e Alejandro Garro em Méndez, O'Donnell e Pinheiro, 1998.

(41) Além das obras já citadas na presente seção, vale a pena mencionar que num levantamento que fiz em dezembro de 1992 na área metropolitana de São Paulo (n: 800) uma esmagadora maioria de 93% respondeu "não" a uma questão perguntando se a lei era aplicada com igualdade no Brasil, e 6% não sabiam ou não responderam. Num veio similar, em levantamento realizado recentemente na área metropolitana de Buenos Aires (n: 1.400, Guzman Heredia y Asociados), 89% dos entrevistados indicaram vários graus de falta de confiança nos tribunais, 9% expressaram ter alguma confiança e só 1% disseram que tinham muita confiança.

(42) Ver, por exemplo, Bobbio, 1989.

(43) Ou, na formulação de Rawls (1971, p. 236), "a lei define o quadro básico dentro do qual o exercício de todas as outras atividades ocorre".

o alcance do Estado legal é limitado. Em muitas regiões, não só as geograficamente distantes dos centros políticos, mas também aquelas situadas nas periferias de grandes cidades, o Estado burocrático pode estar presente, na forma de prédios e funcionários pagos pelos orçamentos públicos. Mas o Estado legal está ausente: qualquer que seja a legislação formalmente aprovada existente, ela é aplicada, se tanto, de forma intermitente e diferenciada. E, mais importante, essa legislação segmentada é englobada pela legislação informal baixada pelos poderes privatizados⁴⁴ que realmente dominam esses lugares. Isso conduz a situações complexas, das quais infelizmente sabemos muito pouco, mas que acarretam com frequência uma renegociação contínua dos limites entre essas legalidades, formal e informal, em processos sociais nos quais é (às vezes literalmente) vital entender os dois tipos de lei e as relações de poder extremamente desiguais que eles reproduzem⁴⁵. O sistema legal informal dominante que resulta, pontuado por reintroduções arbitrárias do sistema formal, sustenta um mundo de violência extrema, como mostram dados abundantes, tanto das regiões urbanas como das rurais. Esses são sistemas subnacionais de poder que, estranhos à maioria das teorias do Estado e da democracia, têm uma base territorial e um sistema legal informal mas muito eficiente e coexistem com um regime que, pelo menos no centro da política nacional, é poliárquico.

Os problemas que sumariei na presente seção indicam uma grave incompletude do Estado, especialmente de sua dimensão legal. Na maioria dos casos, na América Latina e em outros lugares, essa incompletude cresceu durante os períodos de democratização, ao ritmo das crises econômicas e de políticas econômicas fortemente antiestatistas que prevaleceram até recentemente. Há algumas evidências, também, de que essa deficiência foi alimentada pelo desejo de políticos nacionais de formar coalizões eleitorais vitoriosas e, conseqüentemente, de incluir candidatos das áreas perversamente "privatizadas" às quais estou me referindo⁴⁶. Como observou Scott Mainwaring em relação ao Brasil, esses políticos comportam-se como "embaixadores" de suas regiões, com muito poucas orientações políticas exceto a obtenção de recursos do centro para essas regiões⁴⁷. Também faz parte da lógica da situação que esses políticos usem os votos que controlam e os postos institucionais que atingem no centro para ajudar assiduamente a reprodução dos sistemas de poder privatizado que eles representam. Como exemplo disso, e de forma interessante para os argumentos que estou levantando aqui, pelo menos nos dois países que conheço mais de perto, Argentina e Brasil, os legisladores dessas regiões têm mostrado um interesse semelhante (e amiúde bem-sucedido) em dominar comissões legislativas que nomeiam juízes federais naquelas regiões; esse é certamente um modo eficaz de isolar ainda mais seus feudos do alcance do Estado legal.

É difícil fugir à conclusão de que as circunstâncias que acabo de descrever afetam profundamente o funcionamento real dessas poliarquias, aí incluídas suas instituições situadas no centro da política nacional. Essa

(44) Uso o termo "privatizado" para indicar que esses costumam ser atores privados que agem em conjunto com outros que têm algum tipo de emprego estatal mas orientam seu comportamento para metas que têm muito pouco a ver com sua filiação.

(45) Heredia (1994), DaMatta (1991) e Villegas (1994) indicam as complexas manipulações das interseções entre sistemas legais formais e informais que são necessárias para uma navegação social bem-sucedida nesse tipo de mundo. Estudos interessantes desse tipo de navegação por setores subordinados podem ser encontrados em Sousa Santos, 1977; Holston, 1991; Holston e Caldeira, 1997. Todavia, como enfatiza Neves (1994), por meio desses processos expressam-se e reproduzem-se enormes diferenciais de poder. Para alguns exemplos, entre muitos, do grau em que vários tipos de sistemas de poder privatizado (e basicamente criminosos) baseados territorialmente existe, ver Human Rights Watch/Americas, 1993 e 1997; Cels, 1995; Gallego, 1990; Comisión Colombiana de Juristas, 1977; Montenegro e Zicollilo, 1991.

(46) Ver O'Donnell (1993) para uma descrição e discussão dessas áreas "marrons", sistemas de dominação de base territorial mal atingidos pela lei do Estado que podem chegar a cobrir grandes extensões, às vezes maiores que um país europeu de tamanho médio (ver: *Veja*, 1997; Comisión Colombiana de Juristas, 1997).

(47) Mainwaring e Samuels, 1997. Para observações concorrentes sobre a Argentina ver Gibson e Calvo, 1996; Gibson, 1997.

conclusão é, no entanto, reconhecidamente baseada numa descrição superficial de questões complexas. Isso se deve em parte a limitações de espaço e em parte ao fato de que o tipo de fenômenos que descrevi foi documentado por alguns antropólogos, sociólogos e romancistas, mas, com poucas exceções⁴⁸, não recebeu atenção de cientistas políticos. Na medida em que se supõe que os cientistas políticos estejam especialmente credenciados para descrever e teorizar a democracia e *as democracias*, essa negligência é problemática. É óbvio que para estes propósitos precisamos conhecer os partidos, o Congresso, as Presidências e outras instituições do regime, e os muitos esforços correntes investidos nesses campos são extremamente bem-vindos. Todavia, acredito que o conhecimento sobre os fenômenos e práticas que esbocei acima também é importante, tanto *per se* como porque se pode presumir que tenham conseqüências importantes para os modos como essas instituições do regime realmente funcionam e tendem a mudar⁴⁹.

Além do mais, a desatenção para com esses fenômenos leva a desprezar alguns problemas e questões de interesse, até mesmo no nível da caracterização tipológica do próprio regime. Nos casos a que estou me referindo, por definição os direitos de poliarquia são preservados. Todavia, embora isso seja verdade no nível nacional, a situação nas áreas periféricas às vezes é muito diferente. A escassez de pesquisas nessas áreas não me autoriza a fazer generalizações seguras, mas fica claro pelas obras já citadas, assim como por abundantes informações jornalísticas e por vários relatórios de organizações de defesa dos direitos humanos, que algumas dessas regiões funcionam de um modo que não chega a ser poliárquico. Nessas áreas, por razões das quais não me ocuparei aqui, as eleições presidenciais e para os Legislativos nacionais (particularmente aquelas que são realizadas simultaneamente com as primeiras) são razoavelmente limpas. Mas as eleições das autoridades locais são muito menos puras, incluindo muitos casos prejudicados pela intimidação e pela fraude. E, o que é ainda pior, com a exceção da Costa Rica e do Uruguai, e nesse aspecto também do Chile, em todos os países com os quais estou razoavelmente familiarizado esses problemas tenderam a piorar, não melhorar, durante a existência das atuais poliarquias. Além disso, muitas dessas áreas são rurais, e tendem a ser fortemente sobre-representadas nos Legislativos nacionais⁵⁰. Isso realça a questão de quem representa e do que é representado nas instituições do regime nacional e, mais especificamente, de como se conceitua um regime poliárquico que contém sistemas regionais que não são absolutamente poliárquicos⁵¹.

Sobre o princípio da lei (ou Estado de direito)

Neste ponto precisamos refinar a definição inicial de princípio da lei. Não basta que certos atos, quer de funcionários públicos, quer de atores

(48) Principalmente, que eu saiba, as já citadas obras de Paulo Sérgio Pinheiro e seus associados, assim como Fox, 1994a e b; Novaro, 1994; Pereira (1997). Para descrições sociológicas vivas de situações de ausência de Estado legal, ver Parodi, 1993; Zermeno, 1996.

(49) Suspeito que uma outra razão para essa negligência seja que o nível institucional do regime se presta mais prontamente à pesquisa empírica do que os fenômenos que aponteji acima. Os cientistas políticos não são treinados para observar esses últimos, e o tipo normalmente muito desagregado e qualitativo de dados (amígdula com um caráter etnográfico) que eles tendem a gerar é de difícil interpretação, especialmente em termos de suas implicações para o funcionamento da política em nível nacional. Além disso, na medida em que alguns desses fenômenos se relacionam com assuntos legais, eles também requerem um conhecimento que raramente é fornecido em nossa disciplina, ao passo que os advogados que estudam esses fenômenos legais informais também são poucos e marginais em sua área. Em cenários onde os padrões de carreira e de promoção premiam o trabalho em tópicos e abordagens convencionais, as habilidades transdisciplinares exigidas por esses fenômenos e, pelo menos por enquanto, as dificuldades em traduzir as conclusões em conjuntos de dados sólidos e comparáveis desencorajam esse tipo de pesquisa.

(50) Ver, especialmente: Stephan, 1997; Mainwaring e Samuels, 1997.

(51) Podemos lembrar que o autoritarismo secular do Sul dos Estados Unidos, entrelaçado com um regime poliárquico nacional, gerou uma literatura interessante, que pode ser utilmente reexaminada pelos cientistas políticos que trabalham com o tipo de caso que estou discutindo aqui; ver, entre outras obras, o livro recente de Hill (1994) e a literatura lá citada.

privados, sejam regidos pela lei, isto é, que eles ajam *secundum legem*, em conformidade com o que uma dada legislação prescreve. Esses atos podem impor a aplicação de uma lei discriminatória e/ou que viole direitos básicos, ou a aplicação seletiva de uma lei contra alguns enquanto outros são arbitrariamente isentados dela. A primeira possibilidade acarreta uma violação dos padrões morais que a maioria dos países inscreve em suas Constituições e que hoje em dia, sob a rubrica dos direitos humanos, esses países têm a obrigação, assumida internacionalmente, de respeitar. A segunda possibilidade acarreta a violação de um princípio crucial tanto de justiça como do princípio da lei, o de que casos iguais recebam tratamento igual (cf. Ingram, 1985). Outra possibilidade ainda é que num dado caso a lei seja adequadamente aplicada, mas em função da decisão de uma autoridade que não é, e não se sente, obrigada a proceder do mesmo modo em ocasiões equivalentes no futuro. A vigência do princípio da lei acarreta certeza e *accountability*⁵². A aplicação apropriada da lei é uma obrigação da autoridade competente: espera-se que normalmente ela tome a mesma decisão em situações equivalentes e, quando não for esse o caso, que outra autoridade, adequadamente habilitada, aplique sanção à precedente e tente reparar as conseqüências. Isso é equivalente a dizer que o princípio da lei não é apenas um amontoado de normas legais, mesmo que elas tenham sido adequadamente promulgadas; ele é um *sistema legal*, um conjunto de normas que possuem várias características além do fato de terem sido adequadamente promulgadas. Esse argumento nos ocupará no restante da presente seção.

Os conceitos de princípio da lei e de Estado de direito (ou *Rechtsstaat*, ou *Etat de droit*, ou termos equivalentes em outras línguas de países pertencentes à tradição legal da Europa continental) não são sinônimos. Além do mais, cada um desses termos está sujeito a várias controvérsias definicionais e normativas⁵³. Em vista disso, tenho de me limitar aqui a algumas observações básicas. Para começar, a maioria das definições tem um cerne comum: a visão de que o sistema legal é um sistema hierárquico (normalmente coroado por normas constitucionais) que objetiva a completude, embora nunca a alcance plenamente⁵⁴. Isso significa que as relações entre as regras legais são elas próprias legalmente regidas, e que não há nenhum momento no qual a vontade de um determinado ator possa justificadamente cancelar ou suspender as regras que governam seu comportamento⁵⁵. Ninguém, nem mesmo os funcionários situados nos postos mais altos, é *de legibus solutus*⁵⁶. Segue-se que "o governo deve ser regido pela lei e a ela se sujeitar" (Raz, 1977, p. 106), inclusive quando se tratar da "criação da lei [que] é ela própria legalmente regulada" (Hart, 1961, p. 97). O sistema legal, ou Estado legal, é um aspecto da ordem social geral que, quando funciona adequadamente, "traz definição, especificidade, clareza e, portanto, previsibilidade para as interações humanas" (Finnis, 1980, p. 268).

Uma condição necessária para que se produza esse resultado é que as leis tenham algumas características além daquelas já citadas. Entre as muitas

(52) Este termo, que, no sentido empregado pelo autor, não tem equivalente exato em português, significa a obrigação que alguém — ou uma instituição — tem de prestar conta de seus atos. Por motivo de brevidade, e também por se tratar de termo corrente em ciência política, opto por mantê-lo, aqui e em outros lugares, no original (N. T.).

(53) Para discussões centradas nos Estados Unidos, ver especialmente Shapiro, 1994; e na Europa continental, Troper, 1992; Chevalier, 1994; Hamon, 1990.

(54) Para argumentos sobre a incompletude tendencial dos sistemas legais, elaborados de várias perspectivas teóricas, ver Dworkin, 1978; Hart, 1961; Ingram, 1985; Kelsen, 1945 e 1961. Esse é também um dos principais atributos da lei legal-racional na concepção de Weber (1978).

(55) Nem é preciso dizer que essa é uma descrição idealizada, que não é plenamente satisfeita por nenhum país. Mas o grau e a freqüência de afastamento dessa norma acarretam importantes diferenças entre os casos.

(56) Em contraste, a marca distintiva de todos os tipos de governo autoritário, mesmo aqueles que são altamente institucionalizados e legalmente formalizados (um *Rechtsstaat*, no sentido original do termo), é ter alguém (um rei, uma junta, um comitê partidário, uma teocracia ou coisas semelhantes) que é soberano no sentido clássico; se e quando julgar necessário, pode decidir sem nenhuma restrição legal.

listagens dessas características que foram propostas, sigo aqui aquela adotada por Raz:

1. Todas as leis devem ser Prospectivas, públicas e claras; 2. As leis devem ser relativamente estáveis; 3. A feitura de leis particulares [...] deve ser guiada por regras públicas, estáveis, claras e gerais; 4. A independência do Judiciário deve ser garantida; 5. Os princípios de justiça natural devem ser observados (isto é, audiência pública e justa e ausência de pressupostos); 6. Os tribunais devem ter poderes [...] para assegurar conformidade ao princípio da lei; 7. Os tribunais devem ser facilmente acessíveis; e 8. Não se pode permitir que o arbítrio dos órgãos de prevenção ao crime deturpe a lei (Raz, 1977, pp. 198-201)⁵⁷.

(57) Para listagens similares, ver Finnis, 1980; Fuller, 1969.

Os pontos 1 a 3 se referem a características gerais das próprias leis; fazem parte de sua promulgação e conteúdo apropriados, assim como a um fato comportamental que este autor e outros enfatizam: as leis devem ser passíveis de ser seguidas, o que significa que elas (e aqueles que as interpretam) não devem fazer exigências cognitivas ou comportamentais que estejam além do razoável a seus destinatários. Os outros pontos da listagem de Raz se referem aos tribunais, e só indiretamente a outros órgãos estatais. O ponto 4 requer especificação: que a "independência dos tribunais" (em si mesma uma idéia obscura⁵⁸ que não discutirei aqui) é uma meta valiosa é mostrado, *a contrario*, pelo comportamento costumeiramente servil dessas instituições em relação a governantes autoritários. Mas essa independência pode ser usada apenas para alimentar privilégios setoriais do corpo de funcionários do Judiciário, ou para tornar inquestionáveis interpretações arbitrárias da lei. Conseqüentemente, também parece necessário "que os encarregados de interpretar e aplicar as leis as considerem com seriedade primordial" (Fuller, 1969, p. 122) e, eu acrescentaria, que estejam harmonizados com a sustentação e a expansão da poliarquia, a qual, em contraste com o passado autoritário, confere a eles essa independência. Conseguir isso é uma exigência excessiva em qualquer lugar, incluindo-se certamente a América Latina. Nessa região, realizações não menos difíceis são implicadas pelo ponto 6, especialmente com respeito à supervisão da legalidade das ações de presidentes que se sentem autorizados eleitoralmente a fazer o que lhes convier durante seus mandatos⁵⁹. Já mencionei a negação real aos desprivilegiados dos pontos 5 e 7, e ela é amplamente ilustrada pelas obras já citadas. O mesmo vale para o ponto 8, especialmente em relação à impunidade da polícia e de outros órgãos (assim chamados) de segurança, bem como à violência perpetrada por agentes privados, juntamente com a atitude freqüente de indiferença, quando não de cumplicidade, da polícia e dos tribunais para com esses atos.

(58) Para uma discussão apropriada, ver Shapiro, 1987.

(59) Em O'Donnell (1994) chamei de "delegativas" essas visões plebiscitárias inerentemente antiinstitucionais e o tipo de regime que elas tendem a gerar.

Neste ponto devemos observar que a expressão inglesa "*rule of law*" ["princípio da lei"] e o tipo de definição que transcrevi não contêm nenhuma referência direta, como fazem "Estado de direito" e seus equivalentes, a órgãos estatais que não sejam os tribunais. Isso não é de surpreender dadas as respectivas tradições, incluindo-se o papel particularmente forte desempenhado pelos tribunais no desenvolvimento político dos Estados Unidos (cf. Skowronek, 1982; Skocpol, 1992). Não obstante, supõe-se que todo o aparelho do Estado e seus agentes se submetam ao princípio da lei, e de fato já observei que as flagrantes transgressões de seja qual for a legalidade existente são cometidas durante contatos desses agentes com os pobres e os fracos.

Além disso, se se supõe que o sistema legal estrutura, estabiliza e ordena múltiplas relações sociais⁶⁰, então não apenas quando os agentes estatais, mas também os atores privados, violam a lei com impunidade, o princípio da lei é no melhor dos casos truncado. Que agentes do Estado perpetrem eles próprios atos ilegais ou que eles *de facto* liberem atores privados a fazê-lo não faz muita diferença, seja para as vítimas dessas ações, seja para a (in)efetividade do princípio da lei.

O corolário dessas reflexões é que, quando concebido como um aspecto da teoria da democracia, o princípio da lei, ou o Estado de direito, deve ser concebido não apenas como uma característica genérica do sistema legal e do desempenho dos tribunais. Nesse contexto, o princípio da lei deveria, sim, ser visto como um governo de um Estado democrático com base legal. Isso implica que existe um sistema legal que é ele próprio democrático em três sentidos. Primeiro, o de que ele preserva as liberdades e garantias políticas da poliarquia. Segundo, o de que preserva os direitos civis de toda a população. E terceiro, no sentido de que estabelece redes de responsabilidade e *accountability*⁶¹ que impõem que todos os agentes, privados e públicos, inclusive os funcionários dos escalões mais altos do regime, estão sujeitos a controles apropriados, legalmente estabelecidos, da ilegalidade de seus atos. Na medida em que preencha essas três condições, esse Estado é não apenas governado pela lei; é um Estado legal democrático, ou um Estado democrático de direito.

Quero insistir em que os direitos de cidadania política e civil são formais, no duplo sentido de que são universalistas e são aprovados por meio de procedimentos estabelecidos por regras de autoridade e representação resultantes de um regime poliárquico⁶². A cidadania política da poliarquia é homóloga à cidadania civil dos aspectos universalistas do sistema legal: os direitos de votar e de ingressar num partido político, de celebrar um contrato, de não sofrer violência, de esperar tratamento justo de um órgão estatal e assim por diante, têm todos como premissa a existência de indivíduos que partilham a autonomia e a responsabilidade que os tornam pessoas legais e agentes autônomos de suas próprias ações. Essa é uma premissa universalista de igualdade que aparece em inúmeras facetas de um sistema legal democrático. Ela sublinha o enorme apelo normativo que, embora expressadas de forma vaga e inconsistente, as

(60) Ou, como diz Krygier (1997, p. 47), em observações irrefutáveis sobre as deficiências do princípio da lei na Europa central contemporânea: "No mínimo [...] o mérito do princípio da lei — e sua grande contribuição normativa para a vida social e política — é relativamente simples: as pessoas devem ser capazes de confiar na lei quando agem. Isso requer que ela exista, que seja concebível, que suas implicações sejam relativamente determinadas e que se possa esperar com confiança que ela estabeleça limites dentro dos quais os principais atores, incluindo-se o governo, agirão".

(61) Devido a restrições de espaço e porque discuti essa questão extensivamente num trabalho recente (O'Donnell, 1998b), no presente texto me referirei apenas de passagem à *accountability*. Todavia, espero que fique claro que eu considero a *accountability*, inclusive a que chamo de "horizontal" (isto é, o controle que alguns órgãos estatais exercem sobre a ilegalidade das ações de outros desses agentes), uma das três dimensões constitutivas do governo democrático da lei.

(62) Recentemente, Habermas (1996) insistiu nesse aspecto como uma característica central da lei nas democracias contemporâneas.

aspirações democráticas demonstraram nas mais variadas condições históricas e culturais.

Desigualdades, o Estado e os direitos liberais

É possível argumentar-se que estou trilhando um caminho excessivamente tortuoso para justificar o princípio da lei, quando ele pode ser suficientemente justificado em termos instrumentais⁶³, por sua contribuição para a estabilidade das relações sociais, ou argumentando que suas deficiências podem ser tão sérias que impeçam a viabilidade de uma poliarquia. Esses são argumentos sensatos, e hoje em dia abundantes, especialmente em termos da contribuição que a legislação apropriada dá ao investimento privado e, supostamente, ao crescimento econômico em última instância. Atualmente vários órgãos internacionais estão dispostos a apoiar essa meta, e legiões de especialistas se ocupam com vários aspectos dela. Todavia, estou convencido de que, independentemente de suas conseqüências benéficas, uma justificação adequada do princípio da lei deve estar baseada na igualdade formal, mas de forma alguma insignificante, acarretada pela existência de pessoas legais às quais se atribui uma ação autônoma e responsável (e na dignidade básica e na obrigação de respeito humano que deriva dessa atribuição, embora eu não tenha elaborado esse ponto)⁶⁴.

Além do mais, no presente contexto da América Latina, o tipo de justificação do princípio da lei que se prefira tende a fazer grande diferença em termos das políticas que podem ser advogadas. Há, em particular, o perigo derivado do fato de que hoje as reformas legal e judiciária (e os recursos internacionais e domésticos alocados para apoiá-las) são fortemente orientadas para os supostos interesses dos setores dominantes (basicamente legislação comercial nacional e internacional, alguns aspectos da legislação civil e os aspectos mais puramente repressivos da legislação criminal)⁶⁵. Isso pode ser útil para fomentar o investimento, mas tende a produzir um "desenvolvimento dualista do sistema de justiça", centrado naqueles aspectos "que preocupam os setores modernizantes da elite econômica em matérias de natureza econômica, comercial ou financeira [enquanto] outras áreas de litígio e acesso à justiça permanecem essencialmente intocadas, corrompidas e persistentemente carentes de infra-estrutura e recursos" (Villegas, 1994)⁶⁶. Em sociedades que são profundamente desiguais, essas tendências podem muito bem reforçar a exclusão de muitos do princípio da lei, ao mesmo tempo que exageram as vantagens de que os privilegiados desfrutam, por meio de leis e tribunais aprimorados no interesse direto deles. Em contraste, a justificação substantiva do princípio da lei que proponho aqui conduz diretamente à questão de como ela se aplica, ou não, a todos os indivíduos, incluindo-se aqueles que têm pouco efeito direto sobre o investimento privado.

(63) Para uma discussão dos vários tipos de justificação do princípio da lei, ver Radin, 1989.

(64) Nesse sentido, Raz (1977, pp. 204-205) está inteiramente correto quando afirma que "o princípio da lei fornece a base para o respeito legal pela dignidade humana".

(65) Devemos considerar também uma tendência discernível a endurecer o sistema de justiça criminal contra os suspeitos "comuns". Em outro assunto pertinente, as organizações dedicadas aos direitos humanos expressaram sérias preocupações com procedimentos que violam praticamente qualquer princípio de julgamento justo, adotado — com assistência de órgãos estrangeiros que nem sonhariam em estabelecer procedimentos semelhantes em seus próprios países — contra suspeitos no tráfico de drogas.

(66) Ver também os capítulos de Correa Sutil e Garro em Méndez, O'Donnell e Pinheiro, 1998; Villegas, 1977.

Cabem agora dois comentários. Um, empírico e já feito, é que, embora haja variações de caso a caso das quais não posso tratar aqui, muitas novas poliarquias, na América Latina e em outras regiões, exibem numerosos pontos de ruptura nos circuitos legais que delineei. Na medida em que isso seja verdade, temos de supor que nesses casos o princípio da lei tem, se tanto, existência apenas intermitente e parcial. Ademais, essa observação no nível do Estado legal é a imagem espelhada de inúmeras violações da lei no nível social, as quais, como argumentei em outro lugar (O'Donnell, 1993), correspondem a uma cidadania truncada ou de baixa intensidade. Nos países que nos preocupam, muitos indivíduos são cidadãos no que diz respeito a seus direitos políticos, mas não em termos de seus direitos civis.

O segundo comentário é teórico. Nas páginas precedentes chegamos implicitamente a uma importante conclusão que agora quero destacar. Há uma única e específica diferença da poliarquia em relação a outros regimes⁶⁷: é que os postos mais altos do regime (com exceção dos tribunais) são ocupados em consequência de eleições livres, justas e competitivas. Os vários outros direitos e garantias especificados na definição desse regime são derivados do primeiro, isto é, são condições determinadas ponderadamente e derivadas de forma indutiva para a existência daquele tipo de eleição⁶⁸. Por sua vez, a característica específica do princípio da lei como um atributo do aspecto legal de um Estado democrático, em contraste com todos os tipos de governo autoritário, é a existência de uma rede completa de *accountabilities* definidas legalmente que impõe que ninguém seja *de legibus solutus*. A primeira característica específica faz parte do regime político, uma poliarquia; a segunda faz parte do Estado, ou mais precisamente da face do Estado que é incorporada num sistema legal democrático. Ambas se baseiam no mesmo tipo de direitos e atribuições (formais) da ação humana, e ambas são o produto de longos processos históricos, originados no quadrante Noroeste do mundo, de ampliação de direitos políticos e civis.

Por essas razões acredito que, mesmo que isso crie problemas conceituais intrincados dos quais estaremos desobrigados se reduzirmos a democracia unicamente a um atributo do regime⁶⁹, devemos pensar, além da "democraticidade" desse último, na "democraticidade" do Estado, especialmente do Estado concebido em sua dimensão legal. Neste nível a questão pertinente se refere aos vários graus, atores e dimensões em que os três atributos de um princípio da lei democrático, ou Estado de direito, estão ou não presentes num determinado caso. A democracia não é só um regime político (poliárquico), mas também um modo particular de relacionamento, entre Estado e cidadãos⁷⁰ e entre os próprios cidadãos, sob um tipo de princípio da lei que, além da cidadania política, preserva a cidadania civil e uma rede completa de *accountabilities*.

Outra conclusão resulta dessa discussão. Da forma como a defini, a plena vigência do princípio da lei não foi alcançada em nenhum país. Trata-se de um horizonte móvel, já que a mudança societal e a própria aquisição de alguns direitos provocam novas demandas e aspirações, ao passo que a vigência continuada daqueles que foram ganhos nunca pode ser dada como

(67) Nem as eleições *per se*, nem o voto adulto universal, a limitação temporal dos mandatos, a divisão de poderes, nem qualquer outra coisa é exclusiva da poliarquia. Para uma discussão esclarecedora sobre esse assunto, ver Sartori, 1987.

(68) Suspeito que essa derivação (provavelmente inevitável) ponderada e não analítica é a razão para as infundáveis disputas sobre quais são os atributos apropriados da poliarquia, mesmo entre aqueles que concordam sobre a utilidade desse e de outros conceitos similares. Elaboro esse e outros assuntos relacionados num trabalho atualmente em curso.

(69) A parcimônia é uma virtude da teoria, mas não deveria ser obtida à custa de seu próprio escopo. Sobre um assunto relacionado, tenho a impressão de que o interesse crescente na "qualidade" da democracia (ver, entre outros, Linz e Stepan, 1996; Diamond, 1996a e 1996b) expressa preocupações e intuições voltadas na direção que discuti aqui. Nesse sentido, o presente texto pode ser visto como um esforço de refinar conceitualmente e tornar mais acessíveis empiricamente as conotações do termo "qualidade" tal como é usado nesse contexto.

(70) Esse ponto é questionado por Schmitter e Karl, 1991.

certa. Vista desse ângulo, a democracia perde as conotações estáticas que tende a ter quando concebida unicamente como um regime, e mostra que é ela própria esse horizonte móvel (e, por essa razão, a despeito das inúmeras decepções com seu funcionamento real, é a fonte e o referente de um intenso apelo normativo). Se isso estiver correto, o modo adequado de conceber nossos esforços intelectuais é vê-los voltados para uma teoria da democratização como algo infindável e sempre potencialmente reversível, e não para a democracia *tout court*.

Neste ponto o leitor certamente já percebeu que só estou fazendo referências de passagem a questões de desigualdade socioeconômica. Isso não ocorre porque eu considere essas questões desimportantes. Ao contrário. Na primeira seção mencionei os principais inconvenientes gerados pela inclusão da igualdade geral (ou de qualquer medida substantiva de bem-estar social) na definição de democracia. Mas acrescentei que o nível intermediário que eu iria delinear não é independente das características estruturais mais gerais da sociedade. Para começar, a Costa Rica e o Uruguai (que, como já mencionei, são os únicos países latino-americanos onde, juntamente com os direitos políticos, os direitos civis e a *accountability* horizontal são razoavelmente vigentes) sugerem que uma das direções de causação vai desses direitos para a estrutura social. Esses países estão entre aqueles que, na América Latina, têm a menor proporção de pobres. E, o que é mais significativo, Costa Rica e Uruguai têm a distribuição de renda menos desigual da América Latina (exceto, presumivelmente, Cuba). Por fim, ao lado de outra poliarquia relativamente antiga, mas presentemente instável, a Colômbia, esses países, em nítido contraste com os restantes, emergiram das duas últimas décadas de crise econômica e ajuste com basicamente a mesma distribuição de renda (Costa Rica) ou até uma distribuição de renda um pouco melhor (Uruguai) (cf. Altimir, 1997). Embora esse seja outro tema que demande muita pesquisa, parece que o gozo da cidadania plena fomenta padrões de desigualdade menos intensos, e social e politicamente menos incapacitantes, do que em países onde, no melhor dos casos, só os direitos políticos plenos são preservados.

Por outro lado, o vínculo aparentemente mais forte, embora muito difícil de avaliar, é a direção causal que vai de uma estrutura socioeconômica desigualitária para a fraqueza dos direitos políticos e, especialmente, civis. Há, em minha opinião, dois fatores principais. Um, bastante óbvio, é a dramática redução de capacidades decorrente da profunda desigualdade e da pobreza séria e generalizada que costuma acompanhá-la. O segundo, que me parece tão importante quanto desconsiderado, é que as imensas distâncias sociais impostas pela profunda desigualdade alimentam múltiplos padrões de relações autoritárias em todos os tipos de contato entre os privilegiados e os outros. Uma consequência disso é a enorme dificuldade dos primeiros para reconhecer os últimos como agentes tão autônomos e responsáveis quanto eles. Essa dificuldade difusa, que um olhar atento pode facilmente descobrir nesses países⁷¹, é um importante obstáculo à obtenção da cidadania plena. A desigualdade estrutural é um problema em todos os

(71) Convido a algumas observações não-científicas mas relevantes: comparemos qualquer tipo de interação entre indivíduos situados em posições altas e baixas na Costa Rica e no Uruguai com interações semelhantes em outros países que têm uma longa tradição de profunda desigualdade. A atitude altamente deferente, com frequência servil, que se observa nos últimos raramente será vista nos primeiros. A Argentina é de certo modo um caso diferente, de relativo igualitarismo passado, semelhante à Costa Rica e ao Uruguai, que ainda repercute nesse tipo de interações; mas ele foi alcançado sob o populismo, não sob a democracia, e, em contraste com o caso desses últimos países, foi fortemente revertido nas duas últimas décadas. Para maior discussão sobre essas questões, ver O'Donnell, 1984.

lugares. Mas ele é mais agudo na América Latina, uma região que não só partilha com outras uma pobreza generalizada, mas também tem a distribuição de renda mais desigual de todas. Os direitos e garantias não "existem simplesmente"; precisam ser exercidos e defendidos contra tentações autoritárias persistentes, e para isso são decisivas as capacidades que a sociedade fornece a seus membros.

Devemos levar em conta que a lei, em seu conteúdo e em sua aplicação, é basicamente (como é o Estado do qual ela faz parte) uma condensação dinâmica de relações de poder, não apenas uma técnica racionalizada para ordenar as relações sociais⁷². Se, por um lado, a pobreza e a desigualdade assinalam a longa estrada a ser percorrida para a ampliação da cidadania civil (sem falar da realização de sociedades menos desiguais), o que acabei de dizer sobre a lei sugere um motivo de esperança e uma estratégia de longo alcance. O motivo é que ser portador de direitos formais, sociais ou políticos, é, pelo menos potencialmente, um aspecto da habilitação dos indivíduos e de suas associações⁷³. Isso tem sido reconhecido em todo o mundo em inúmeras lutas de setores subordinados, voltadas para a validação legal de direitos que eles reivindicavam. Com isso eles contribuíram para o processo de intensa juridificação que mencionei antes e tornaram a lei uma condensação dinâmica das relações de poder em jogo. A despeito das críticas que os direitos formais suscitaram em vários quadrantes, parece claro que, quando conquistados e exercidos, eles fornecem uma base valiosa para lutar por outros direitos, mais específicos e substantivos.

Isso é verdade mesmo quando temos de lembrar outro ponto que não posso desenvolver aqui: esse mesmo sistema legal é a lei de uma sociedade capitalista e, enquanto tal, estrutura e garante algumas relações sociais que são intrinsecamente desiguais. Mas, independentemente de quão desigual seja uma dada relação, se um *ego* pode impor seus direitos civis e políticos a outros, controla capacidades que ajudam a protegê-lo e projetam sua própria ação, individual e coletiva, no futuro⁷⁴. Juntamente com as liberdades políticas da poliarquia, os direitos civis são o principal sustentáculo do pluralismo e da diversidade da sociedade. Em consequência, e mesmo que em algumas situações isso possa ser verdadeiro em relação ao Estado burocrático, é errado pensar o Estado legal como ocupando uma posição de soma-zero em relação à sociedade. Bem ao contrário, quanto mais o primeiro se expande como o garantidor do princípio democrático da lei, mais comumente ele sustenta a independência e a força da última. Um Estado legal democrático forte — que efetivamente estenda seu poder regulatório sobre a totalidade de seu território e por todos os setores sociais — é um correlato crucial de uma sociedade forte. Inversamente, a inefetividade dos direitos civis, seja sob o governo autoritário, seja sob um Estado legal fraco, obstrui a capacidade de ação que a lei atribui nominalmente a todos.

É hora de lembrar que os direitos civis são basicamente as liberdades e garantias liberais clássicas. Isso leva a uma situação aparentemente paradoxal: os casos latino-americanos que venho discutindo podem ser apropriadamente chamados de democráticos, no sentido de que preservam os direitos

(72) Há um interessante paralelismo entre as reivindicações de racionalidade técnica apolítica feitas por alguns juristas e por muitos economistas da corrente dominante. Como sabemos, esses últimos são e os primeiros estão se tornando enormemente influentes, em especial sob os auspícios de esforços instrumentalmente inspirados de aprimorar os sistemas legais das novas poliarquias.

(73) Para argumentos nesse sentido, ver Cohen e Arato, 1992; Habermas, 1996; Holmes, 1995 — embora este último se concentre nas regras constitucionais, enquanto eu me refiro a todo o sistema legal.

(74) Essa característica da autonomia como ação projetada no futuro é enfatizada por Raz, 1974 e 1977.

democráticos de participação decorrentes da poliarquia, mas raramente apresentam outro componente das democracias existentes no mundo altamente desenvolvido, o liberal. Além disso, por razões que não posso discutir aqui⁷⁵, outro componente importante, o republicanismo, também é fraco nesses casos. Uma consequência na qual quero insistir é que, na medida em que estamos lidando com casos em que o componente liberal da democracia é fraco embora ao mesmo tempo os direitos políticos da poliarquia sejam efetivos, na maior parte da América Latina e em outros lugares há uma inversão da seqüência histórica seguida pelos países mais altamente desenvolvidos. Quando aplicada aos primeiros casos, a suposição implícita da efetividade dos direitos civis e da *accountability*, feita pela maioria das teorias da democracia existentes, é insustentável. Em vez disso, como venho insistindo, a ausência ou a marcada fraqueza desses componentes, assim como do republicanismo, deve ser problematizada explicitamente por qualquer teoria que pretenda abranger todas as poliarquias existentes. Sem resvalar para o erro de identificar democracia com igualdade ou bem-estar substantivos, nossas teorias têm de reconhecer a grande importância prática e analítica que tem, em cada caso, a relativa efetividade não apenas da cidadania política mas também da civil e da *accountability*— ou, para dizê-lo em termos equivalentes, a medida em que um regime poliárquico coexiste com um princípio da lei adequadamente democrático (ou um Estado democrático de direito). Com esse propósito, como também venho insistindo, muito embora isso expanda muito o escopo da análise, é necessário concluir que um foco baseado unicamente no regime é insuficiente.

Essas reflexões propõem o que talvez seja a singular tarefa da política democrática e de orientação progressista na América Latina: levar a cabo lutas liberais pela efetividade de direitos civis formais e universalistas para todos. Mesmo que nas origens da poliarquia o liberalismo tenha às vezes (e com freqüência ao longo da história da América Latina) agido como um freio aos impulsos democráticos, nas circunstâncias contemporâneas dessas e de outras regiões do mundo, os impulsos democratizantes mais promissores devem vir de demandas em favor da ampliação da cidadania civil. Isso, decerto, é válido por si só. É também o caminho para a criação de áreas de auto-habilitação dos muitos que são hoje cidadãos truncados. No horizonte dessas esperanças, ainda que não necessariamente no futuro previsível, está uma sociedade muito mais igualitária, que se torne, mediante a generalização do princípio democrático da lei, uma sociedade decente — uma sociedade, como diz Margalit (1996, p. 1), "na qual as instituições não humilhem as pessoas".

Observações finais

O leitor foi obrigado a tolerar a estranheza de um léxico que fala de democracias que são democráticas *qua* poliarquias mas não são democrá-

(75) Discuto esse tema em O'Donnell (1997), inclusive suas implicações em termos de fraca *accountability* horizontal.

ticas, ou o são de modo muito incompleto, se vistas do ângulo do princípio da lei e do Estado legal; de casos que são normalmente chamados "democracias liberais" mas são escassamente liberais; de regimes que são poliárquicos no nível nacional mas às vezes não o são no nível subnacional; e de uma democracia que faz parte tanto da face legal do Estado como do regime. Além de meus poucos talentos literários, a razão para esse estranhamento é que nosso vocabulário foi moldado por um escopo teórico restrito resultante dos pressupostos implícitos mencionados no início do texto e discutidos ao longo dele. Apesar dessas deficiências, espero ter mostrado que os temas do Estado, especialmente o Estado legal, e da efetiva ampliação da cidadania civil e da *accountability* sob o princípio da lei devem ser vistos tanto como uma parte central da *problématique* da democracia quanto como o estudo de seu regime (poliárquico).

Creio que é nesse contexto que alguns aspectos políticos dos ricos, fascinantes e com freqüência justificadamente melancólicos capítulos deste volume⁷⁶ devem ser interpretados. A maioria dos países latino-americanos aos quais esses capítulos se referem são poliárquias. Ter alcançado essa condição é, na verdade, um progresso extremamente importante em relação à extrema arbitrariedade e violência dos sistemas autoritários que, na maioria dos casos, precedeu essas poliárquias. Nesse sentido específico, centrado no regime, não partilho a relutância de alguns de nossos autores em chamar esses casos de "democracias", embora eu prefira nomeá-los poliárquias, ou democracias políticas. Por outro lado, como esses mesmos autores deixam muito claro, a obtenção de uma democracia mais plena que inclua o governo democrático da lei é uma realização urgente e, nas circunstâncias detalhadas neste volume, distante. O fato de que as lutas visando essa meta podem se basear, como devem, nas liberdades políticas da poliárquia assinala o potencial desse tipo de regime, ainda que prejudicado por uma cidadania truncada e uma *accountability* fraca.

(76) O autor se refere aos textos do volume (citado na nota 1) em que será publicado este ensaio (N. E.).

Recebido para publicação em 29 de maio de 1998.

Guillermo O'Donnell é professor do Instituto Kellogg, Universidade de Notre Dame (Estados Unidos). Publicou nesta revista "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais" (nº 36).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 51, julho 1998
pp. 37-61

REFERÊNCIAS

Altimir, Oscar. "Inequality, poverty, and employment in Latin America". In: Tokman, Víctor e O'Donnell, Guillermo (orgs.). *Poverty and inequality in Latin America. Issues and new challenges*. Notre Dame: The University of Notre Dame Press, 1998 (no prelo).

Bobbio, Norberto. *Democracy and dictatorship. The nature and limits of State power*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

Caldeira, Teresa P. R. *City of walls: Crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press, 1998.

Cels — Centro de Estudios Legales y Sociales. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Año 1994*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Buenos Aires, 1995.

Chevalier, Jacques. *L'Etat de droit*. 2ª ed. Paris: Montchrestien, 1994.

Clarín. "Brasil: Los narcos amenazan la soberanía", 28/01/98.

- Cohen, Jean e Arato, Andrew. *Civil society and political theory*. Londres: The MIT Press, 1992.
- Collier, David e Levitsky, Steven. "Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research". *World Politics*, 49(3), 1997: 430-451.
- Comisión Colombiana de Juristas. *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 1997.
- Cotterrell, Roger. *The politics of jurisprudence: A critical introduction to legal philosophy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1989.
- Crittenden, Jack. "The social nature of autonomy". *The Review of Politics*, nº 54, 1992: 35-65.
- Czarnota, D. e Krygier, M. (orgs.) *The rule of law after communism*. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1997.
- Dahl, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DaMatta, Roberto. "The quest for citizenship in a relational universe". In: Wirth, John e outros. *State and society in Brazil. Continuity and change*. Boulder: Westview Press, 1987: 307-335.
- _____. *Carnivals, rogues, and heroes. An interpretation of the Brazilian dilemma*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1991.
- Dasgupta, Partha. *An inquiry into well-being and destitution*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- Diamond, Larry. "Democracy in Latin America: Degrees, illusions, and directions for consolidation". In: Farer, Tom (org.). *Beyond sovereignty. Collectively defending democracy in the Americas*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996a: 52-106.
- _____. "Is the Third Wave over?". *Journal of Democracy*, 7(3), 1996b: 19-37.
- Dworkin, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.
- _____. *Law's empire*. Cambridge USA, 1986.
- Finnis, John. *Natural law and natural rights*. Oxford: Clarendon Press, 1980.
- Fox, Jonathan. "The difficult transition from clientelism to citizenship". *World Politics*, 46(2), 1994a: 151-184.
- _____. "Latin America's emerging local politics". *Journal of Democracy*, 5(2), 1994b: 105-116.
- Fuller, Lon. *The morality of law*. New Haven: Yale University Press, 1969 (ed. rev.).
- Gallego, Carlos M. *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Editorial Difusora Periodística, 1990.
- Gibson, Edward. "The populist road to market reform: Policy and electoral coalitions in México and Argentina". *World Politics*, 49(3), 1997: 339-370.
- ____e Calvo, Ernesto. *Electoral coalitions and market reforms: Evidence from Argentina*. Northwestern University, 1996 (mimeo)
- Habermas, Jürgen. "Law as a medium and as an intuition". In: Teubner, Gunther (org.). *Dilemmas of laws in the Welfare State*. Nova York/Berlim: De Gruyter, 1988: 203-220.

- _____. *Between facts and norms*. Cambridge USA: The MIT Press, 1996.
- _____. "Sur le droit et la démocratie". *Le Débat*, n° 97, 1997: 42-47.
- Hamon, Léo. "L'Etat de droit et son essence". *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 4, 1990: 699-712.
- Hart, H. L. A. *The concept of law*. Oxford: Clarendon Press, 1961.
- Heredia, Blanca. "Making economic reform politically viable: The Mexican experience". In: Smith, William C., Acuña, Carlos e Gamarra, Eduardo (orgs.). *Latin American political economy in the age of neoliberal reform. Democracy, markets, and structural reform*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1994: 265-296.
- Hill, Kim Q. *Democracy in the fifty States*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1994.
- Holmes, Stephen. "Constitutionalism". In: Lipset, S. M. (org.). *The encyclopedia of democracy*. Londres: Routledge, 1995: 299-305.
- Holston, James. "The misrule of law: Land and usurpations in Brazil". *Comparative Studies in Society and History*, 33(4), 1991.
- _____ e Caldeira, Teresa P. R. "Democracy, law and violence: Disjunctions of Brazilian citizenship". In: Aguero, Felipe e Stark, Jeffrey (orgs.). *Fault lines of democratic governance in the Americas*. Miami: North-South Center & Lynne Rienner Publishers, 1997: 184-222.
- Human Rights Watch/Americas. *Political violence and counterinsurgency in Colombia*. Nova York: Human Rights Watch, 1993.
- _____. *Police brutality in urban Brazil*. Nova York: Human Rights Watch, 1997.
- Ingra, Peter. "Maintaining the rule of law". *The Philosophical Quarterly*, 35(141), 1985: 359-381.
- Kelsen, Hans. *General theory of law and State*. Nova York: Russell & Russell, 1945.
- _____. *Pure theory of law*. Berkeley: The University of California Press, 1967.
- Kronman, Anthony. *Max Weber*. Stanford: Stanford University Press, 1983.
- Krygier, Martin. "Virtuous circles: Antipodean reflections on power, institutions, and civil society". *East European Politics and Society*, 11(1), 1997: 36-88.
- Lane, Robert. "Procedural goods in a democracy. How one is treated versus what one gets". *Social Justice Research*, 2(3), 1988: 177-192.
- Linz, Juan e Stepan, Alfred. *Problems on democratic transition and consolidation. Southern Europe, Latin America, and post-communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Mainwaring, Scott e Samuels, David J. *Robust federalism and democracy in contemporary Brazil*, texto apresentado no encontro da International Political Science Association, Seul, agosto de 1997.
- Malloy, James. *The politics of social security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.
- _____. *Statecraft, social policy, and governance in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, Kellogg Institute, 1991 (Working Paper n° 151).
- Mann, Michael. "Ruling class strategies and citizenship". *Sociology*, 21(3), 1987: 33-354.

- Margalit, Avishai. *The decent society*. Cambridge USA: Harvard University Press, 1996.
- Marshall, T. H. *Class, citizenship and social development*. Chicago: Chicago University Press, 1950.
- Marx, Karl. "The jewish question". In: *Essential writings*. Nova York: Harper & Row, 1972.
- Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo e Pinheiro, Paulo S. (orgs.). *The rule of law and the unprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998 (no prelo).
- Mesa-Lago, Carmelo. *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- Mingardi, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Página Aberta, 1992.
- Neves, Marcelo. "Entre subintegração e sobreintegração: A cidadania inexistente". *Dados*, 37(2), 1994: 253-275.
- Nino, Carlos. *Un país al margen de la ley: Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1992.
- Novarro, Marcos. *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en la Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires: Letra Buena, 1994.
- O'Donnell, Guillermo. *Ya mí qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame, Kellogg Institute, 1984 (Working Paper nº 9).
- _____. "On the fruitful convergences of Hirschman's 'Exit, voice, and loyalty' and 'Shifting involvements': Reflections from the recent Argentine experience". In: Foxley, Alejandro, McPherson, Michael e O'Donnell, Guillermo (orgs.). *Development, democracy, and the art of trespassing. Essays in honor of Albert Hirschman*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1986: 249-268.
- _____. "On the State, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries". *World Development*, 21(8), 1993: 1.355-1.369.
- _____. "Delegative democracy". *Journal of Democracy*, 5(1), 1994: 55-69.
- _____. "Illusions about consolidation". *Journal of Democracy*, 7(2), 1996: 34-51.
- _____. "Horizontal accountability in new polyarchies". In: Schedler, Andreas, Diamond, Larry e Plattner, Mark (orgs.). *Institutionalizing accountability*. Boulder: Lynne Rienner, 1998a (no prelo).
- _____. "Poverty and inequality in Latin America: Some political reflections". In: Tokman, Victor e O'Donnell, Guillermo (orgs.). *Poverty and inequality in Latin America. Issues and new challenges*. Notre Dame: The University of Notre Dame Press, 1998b (no prelo).
- _____ e Schmitter, Philippe. *Political life after authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain transitions*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Offe, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge USA: The MIT Press, 1987a.
- _____. "Theorizing the Welfare State. II. Democracy against the Welfare State?"

Structural foundations of neoconservative political opportunities". *Political Theory*, 15(4), 1987b: 501-537.

Parodi, Jorge. *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: Cedys, 1993.

Pereira, Anthony. *The end of the peasantry. The rural labor movement in northeast Brazil, 1961-1988*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1997.

Pinheiro, Paulo S. "The legacy of authoritarianism in democratic Brazil". In: Nagel, Stuart (org.). *Latin American development and public policy*. St. Martin's Press, 1994: 237-253.

_____ e Poppovic, Malak E. *Poverty, marginalization, violence and the realizations of human rights*. Preparatory Committee, United Nations World Conference on Human Rights. Genebra, abril de 1993 (mimeo).

Preuss, Ulrich. "The concept of rights and the Welfare State". In: Teubner, Gunther (org.). *Dilemmas of law in the Welfare State*. Nova York/Berlim: De Gryter, 1988: 151-172.

_____. "Two challenges to European citizenship". *Political Studies*, 44(3), 1996: 534-552.

Przeworski, Adam e outros. "What makes democracies endure?". *Journal of Democracy*, 7(1), 1996: 39-56.

Radin, Margaret J. "Reconsidering the rule of law". *Boston University Law Review*, 69(4), 1989: 781-819.

Rawls, John. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

Raz, Joseph. "The rule law of and its virtue". *The Law Quarterly Review*, n° 93, 1977: 195-211.

_____. *The morality of freedom*. Oxford: Clarendon Press, 1986.

_____. *Ethics in the public domain. Essays in the morality of law and politics*. Oxford: Clarendon Press, 1994.

Rosanvallon, Pierre. "The republic of universal suffrage". In: Fontana, Biancamaria (org.). *The invention of the modern republic*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 1994: 192-205.

Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1992.

Solomon Jr., Peter. "The limits of the legal order in post-soviet Russia". *Post-Soviet Affairs*, 11(2), 1995: 89-114.

Sartori, Giovanni. *The theory of democracy revisited. I. Contemporary debates*. Chatham: Chatham House, 1987.

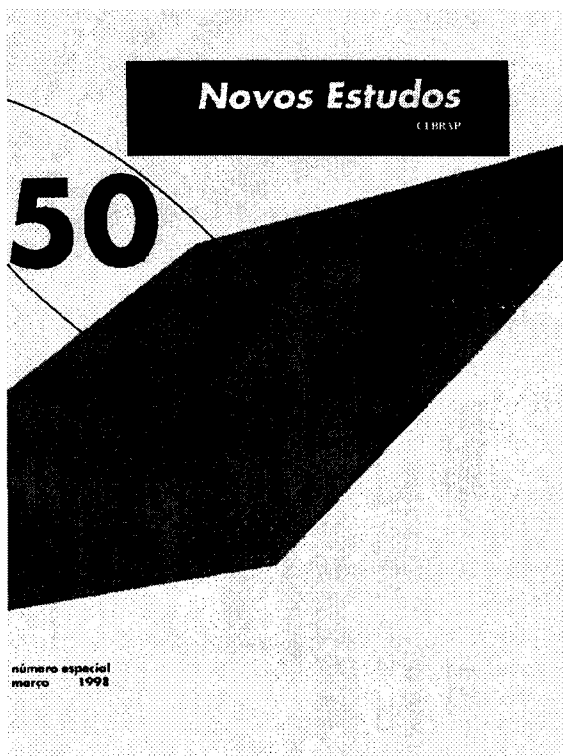
Schmitter, Philippe e Karl, Terry L. "What democracy is... and is not". *Journal of Democracy*, 2(3), 1991: 75-88.

Shapiro, Ian (org.). *The rule of law. Nomos XXXVI*. Nova York: New York University Press, 1994.

Skocpol, Theda. *Protecting soldiers and mothers. The political origins of social policy in the United States*. Chicago: Chicago University Press, 1992.

Skowronek, Stephen. *Building a new American State. The expansion of national administrative capabilities*. Nova York: Cambridge University Press, 1982.

- Sousa Santos, Boaventura de. "The law of the oppressed: The construction and reproduction of legality in Pasargada". *Law and Society*, nº 12, 1977: 5-126.
- Taylor, Charles. "What's wrong with negative liberty". In: *Philosophy and the human sciences. Philosophical papers 2*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 1985: 211-229.
- Teubner, Gunther (org.). *Dilemas of law in the Welfare State*. Nova York: De Gruyter, 1986.
- Troper, Michel. "Le concept de l'Etat de droit". *Droits: Revue Française de Théorie Juridique*, nº 15, 1992: 51-63.
- Turner, Bryan. "Outline of a theory of citizenship". *Sociology*, 24(3), 1990: 189-217.
- Tyler, Tom R. *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- Valdés, Ernesto G. *Derechi, etica y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Villegas, Pilar D. *Rule of law and judicial systems in the context of democratization and economic liberalisation: A framework for comparison and analysis in Latin America*. México DF: Cide, 1994 (mimeo).
- _____. *The Judiciary and democratization in Latin America*, texto apresentado ao Vienna Dialogue on Democracy and Institutionalization of Horizontal Accountability, Viena, 1997.
- Veja. "Medo do sertão", 10/09/97.
- Verba, Sidney, Schlozman, Hay L. e Brady, Henry. *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge USA: Harvard University Press, 1995.
- Walby, Sylvia. "Is citizenship gendered?". *Sociology*, 28(2), 1994: 379-395.
- Waldron, Jeremy. *Liberal rights. Collected papers 1981-1991*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 1993.
- Weber, Max. *Economy and society. An outline of interpretative sociology*. 2 vols. Berkeley: California University Press, 1978.
- Zermeno, Sergio. *La sociedad derrotada. El desorden mexicano de fin de siglo*. México DF: Siglo XXI, 1996.



Notas sobre a reforma do Estado — Fernando Henrique Cardoso

A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC — Francisco de Oliveira

Reforma agrária em tempos de democracia e globalização — Bernardo Sorj

A roupa nova do rei — Tarso Genro

O ocaso dos bacharéis — Luiz Felipe de Alencastro

Do diário de Sísifo: obstáculos econômicos à democracia sustentável — Wanderley Guilherme dos Santos

Um novo Estado para a América Latina — Luiz Carlos Bresser Pereira

Um seminário de Marx — Roberto Schwarz

Recepções de Marx — José Arthur Giannotti

Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil — Henry Cherkhezian e Gabriel Bolaffi

Adeus à CLT? O "eterno" sistema corporativo de relações de trabalho no Brasil — Marcio Pochmann

Uma dinâmica da arte brasileira: modernidade, instituições, instância pública — Sônia Salzstein

A Falecida e o realismo, a contrapelo, de Leon Hirszman — Ismail Xavier

Raízes do Brasil e o modernismo — Antonio Arnoni Prado

Resenha: A revolução passiva: Iberismo e americanismo no Brasil, de Luiz Werneck Vianna, por Adalberto M. Cardoso

Novos Estudos

CEBRAP

ASSINATURA

Nacional (sujeito a revisão):

para 1 ano (3 números) R\$ 30,00

para 2 anos (6 números) R\$ 55,00

Internacional US\$ 70,00

Número avulso R\$ 12,50

Envie o cupom abaixo com cheque nominal para:

Editora Brasileira de Ciências

Rua Morgado de Mateus, 615 - CEP 04015-902 - São Paulo - SP

Tel. (011) 574-0399 Fax (011) 574-5928

Nome: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ Estado: _____

CEP: _____ Telefone: _____

Para usar seu cartão **Credicard MasterCard** ou **Diners Club**, ligue (011) 574-0399