

# **Avaliando a Qualidade das Democracias: questões de teória e método.**

Gaudencio Júlio Cezar.

Cita:

Gaudencio Júlio Cezar (2010). *Avaliando a Qualidade das Democracias: questões de teória e método*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/73>

**5<sup>TM</sup> LATIN-AMERICAN CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE – ALACIP**

**AVALIANDO A QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS: QUESTÕES DE TEORIA E  
MÉTODO**

**EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS DEMOCRACIAS: CUESTIONES DE  
TEORÍA Y MÉTODO**

**JÚLIO CEZAR GAUDENCIO DA SILVA**  
[juliocezargaudencio@yahoo.com.br](mailto:juliocezargaudencio@yahoo.com.br)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, BRAZIL.  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS, BRAZIL.

**ÁREA TEMÁTICA “TEORIA POLÍTICA”**

**SUBÁREA “TEORIA DA DEMOCRACIA”**

TRABAJO PREPARADO PARA SU PRESENTACIÓN EN EL V CONGRESO  
LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, ORGANIZADO POR LA  
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA (ALACIP).  
BUENOS AIRES, 28 A 30 DE JULIO DE 2010

# AVALIANDO A QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS: QUESTÕES DE TEORIA E MÉTODO

Júlio Cezar Gaudencio

## Resumo

A partir do reconhecimento das contribuições e limitações inerentes aos estudos que têm como foco central as democracias, especificamente a preocupação com a qualidade das mesmas. Uma discussão mais aprimorada dos aspectos que fazem parte da rotina dessas análises prescinde de uma reflexão mais robusta sobre questões relativas à teoria e método. Inclusive, como forma de melhor entender o privilegiamento concedido a determinadas dimensões da vida política das democracias existentes. É sob a luz de tais considerações que o presente trabalho se define, uma vez que visa contribuir para a reflexão sobre a problemática da qualidade da democracia.

**Palavras-chave:** Teoria Democrática, Qualidade da Democracia, Teoria e Método.

## Resume

Desde el reconocimiento de las contribuciones y limitaciones presentes en los estudios, en los cuales el eje central son las democracias, especialmente la preocupación por la calidad de las mismas. Una discusión más sofisticada de los aspectos que hacen parte de la rutina de esos análisis carece de una reflexión más sólida sobre cuestiones relativas a la teoría y método. Incluso, es una manera de entender mejor el privilegio concedido a ciertas dimensiones de la vida política de las democracias existentes. Así, es a la luz de estas consideraciones que el presente trabajo se define, una vez que busca contribuir con reflexiones sobre la problemática de la calidad de la democracia.

**Palabras clave:** Teoría Democrática, La Calidad de la Democracia, La Teoría y Método.

## 1. INTRODUÇÃO

Em consequência do alto grau de importância que tem sido atribuído ao tema da qualidade das democracias contemporâneas, sejam em congressos, bem como nas publicações realizadas no âmbito da ciência política, se faz manifesta a necessidade de uma maior sistematização desse debate ante a imensidão de trabalhos que vêm sendo produzidos e a variedade de abordagens atualmente existentes sobre o tema.

Todavia, mesmo considerando a multiplicidade de abordagens existentes, indubitavelmente, tais discussões, quase que majoritariamente, tendem a se definir, mediante a atribuição de grande importância aos efeitos que a adoção de certos desenhos institucionais – *constitutional structures* ou *constitutional design* (MELO, 2004) – têm sobre os níveis de efetivação da representação política. Tal opção resulta do grau de interdependência que pode

ser verificada entre os aspectos normalmente referenciados como de ampla importância para institucionalização dessa representação. Refiro-me particularmente aqui aos níveis de *accountability* e *responsiveness*, identificados como importantes indicadores de qualidade das democracias.

Nesse sentido, a maior parte da produção científica tem se voltado para a maneira como as instituições – eleições, sistemas de governos, sistemas eleitorais e partidários, bem como a forma de organização do próprio Executivo e do Legislativo –, a partir de suas definições e caracterizações, tem viabilizado ou impossibilitado a ocorrência de certas práticas – responsabilidade pública, controle sobre as ações dos políticos por parte dos cidadãos, exercício da liberdade – e que são consideradas mecanismos que “melhor” permitem o “bom” funcionamento dos regimes democráticos.

Segundo North (1990: 03), as instituições podem ser definidas como “as regras do jogo numa sociedade ou, em termos mais formais, as restrições inventadas pelo homem para modelar a interação humana”. Ou mesmo como afirma Elster (1994: 134) “uma instituição pode ser definida como um mecanismo de imposição de regras” e estas últimas, por sua vez, “governam o comportamento de um grupo definido de pessoas, por meio de sanções (e incentivos)<sup>1</sup> externas(os) e formais”.

Assim, tendo em vista o papel que de fato as instituições desempenham no contexto da vida social, talvez daí se justifique a importância dada ao exercício de se tentar compreender a própria lógica de funcionamento das democracias, mais expressivamente no contexto contemporâneo, tendo como foco inicial, isso quando não principal ou único, a análise dos efeitos gerados pela adoção de desenhos institucionais específicos, a partir dos resultados que seriam identificados como atributos próprios de cada arranjo específico e de seus efeitos sobre a qualidade dos regimes democráticos.

No entanto, mesmo com a ênfase que tem sido dada a variáveis institucionais na avaliação das democracias, um número extenso de trabalhos e que tem como foco essa mesma questão, tem trazido a reflexão, a possibilidade de adequação dos parâmetros de avaliação da qualidade da democracia, a partir da incorporação de novas dimensões, as quais até certo momento não faziam parte desse cenário de discussão. Outras mesmo, durante certo tempo teriam perdido centralidade quanto ao seu valor explicativo ao se tratar da avaliação de regimes democráticos. Fazem parte desse novo contexto de reflexões, dimensões como a existência de um Estado de Direito – *The Rule of Law* –, participação, competição, liberdade e igualdade<sup>2</sup> (DIAMOND & MORLINO, 2005); enquanto novos valores que desempenham um papel central quanto ao impacto que geram nos níveis de qualidade democrática.

Isso sem falar nos trabalhos que tem priorizado a construção de modelos analíticos que depositam maior importância em aspectos como a existência de instituições informais (HELMKE & LEVITSKY, 2006), o valor da variação cultural (HARRISON & HUNTINGTON, 2002; DIAMOND, 1994), o capital social e a confiança (FUKUYAMA, 2002; PUTNAM, 2006; BO ROTHSTER, 2005), como aspectos também importantes dentro desse contexto, principalmente quando se tratam do cenário de países da América Latina, África, Ásia e Leste Europeu.

Mas, o mais importante nesse amplo cenário de múltiplas abordagens e modelos de análise, e que ele não reproduz simplesmente, um contexto de diversidade social e de especificidades que são inerentes a cada país ou continente, e que acabam por influenciar o

---

<sup>1</sup> Acréscimo e grifo meus.

<sup>2</sup> Essa reflexão sobre a questão da igualdade vai desde a simples consideração da existência da igualdade de direitos, até questões relativas a economia, gênero e étnicas.

processo de construção das análises, bem como de apreciação dos resultados. Na verdade ele reflete algo muito mais importante e de maior complexidade, do ponto de vista da produção do conhecimento científico, que é o fato de que, embora não negligenciando a sua associação com os aspectos particulares de cada local, os estudos que se debruçam sobre a problemática da análise da qualidade da democracia, são o resultado de processos de interação mais robustos entre teoria e método e que são definidores nos resultados que normalmente são apresentados.

Por essa razão, é que o presente trabalho se propõe a se debruçar sobre tais questões. Na intenção, justamente, de apresentar algumas considerações sobre como se verifica essa mediação entre teoria, método e a configuração de modelos analíticos, juntamente com os resultados e considerações por eles apresentados. Desse modo e com vistas a alcançar esse objetivo, primeiramente, é preciso empreender uma discussão inicial sobre a própria definição de conceitos como democracia, qualidade e qualidade da democracia, como forma de nortear a discussão em princípios mais utilitários. Realizado esse primeiro passo, farei uma avaliação das principais dimensões ou aspectos normalmente identificados como definidores ou importantes dentro de um contexto democrático e como os mesmos são pensados na geração de resultados favoráveis quanto à qualidade das democracias, incorporando-se a essa reflexão, uma discussão quanto aos principais aspectos inerentes à possibilidade de se mensurar a qualidade da democracia. Feito isso, já em um terceiro momento, se pode pensar o modo como a reflexão sobre a qualidade da democracia rebate na discussão sobre a qualidade da representação. E depois, serão feitas algumas considerações sobre a importância de se considerar, como parte importante da reflexão, os aspectos teóricos e metodológicos desse campo de estudo. Concluindo-se assim o trabalho com a apresentação de algumas considerações finais.

## **2. DEMOCRACIA, QUALIDADE E QUALIDADE DA DEMOCRACIA**

Os estudos sobre democracias, mais especificamente sobre o processo de classificação dos regimes políticos, sempre ocupou um espaço de destaque no campo dos estudos da ciência política. Tal esforço se verifica frente a necessidade de se elaborar modelos de análise que sejam capazes de diferenciar a democracia enquanto possuidora de certas particularidades e responsável pela geração de resultados políticos específicos, associados apenas e exclusivamente a esse tipo de arranjo político. Em contraposição, a partir do uso do instrumento da comparação, a aqueles tipos de regime que se definem enquanto uma forma de organização que se situam, justamente, em oposição à democracia, os regimes não-democráticos ou autocráticos. São exemplos destes últimos, os regimes autoritários, totalitários, pós-totalitários e sultânicos<sup>3</sup>.

Nesse sentido, o que se destaca quanto aos estudos sobre as democracias, é o esforço inicial realizado no sentido de se apresentar uma definição mínima do que venha a ser um regime democrático, pois é a partir dessa compreensão inicial que se pode falar em termos de qualidade da democracia. E muitos foram os esforços nesse sentido. Abraham Lincoln definiu a democracia como sendo “o governo do povo, pelo povo e para o povo” (KEMAN, 2002). Todavia, uma classificação da democracia nesses termos, não nos permite refletir diretamente sobre a maneira como uma democracia pode melhor se estruturar e funcionar. E que, embora

---

<sup>3</sup> A distinção entre regimes não-democráticos sugerida parte de uma adaptação que toma como parâmetros a obra de Lima e Stepan (1996) intitulada, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Em último caso, o que difere um regime não-democrático em sua multiplicidade de forma de ocorrência, refere-se ao grau de pluralismo político e mobilização social, a ideologia e forma de composição das lideranças.

sejam muitas essas maneira, haveria certa tendência em identificar-se a democracia tendo como referencia primeira alguns critérios mínimos e sem os quais dificilmente se poderia falar na existência de uma “boa” democracia.

Princípios como a existência de um sufrágio universal, estendido amplamente a todos os membros adultos de um dado país; eleições recorrentes, livres e justas; mais de um partido político institucionalizado; e meios alternativos de difusão da informação; isso apenas para citar alguns dos aspectos que compõe a definição dahlsiana de *poliarquias* (DAHL, 2005). Mas, para não restringirmos a reflexão a apenas alguns princípios mais formais, alguns estudos contemporâneos agregam em suas reflexões, o peso que teriam, por exemplo, a manutenção das liberdades civis e políticas, a soberania popular – *popular sovereignty* – e a igualdade política, em termos de uma melhor distribuição de direitos e poderes.

No entanto, a tentativa de composição de uma definição mais ampla de democracia, embora tenha como preocupação inicial, criar facilidades quanto à possibilidade de melhor avaliar as democracias, de modo inclusive que se pudesse abarcar todas as formas de democracia existente a partir de critérios mais amplos, isso acaba criando certas limitações que são inerentes a esse mesmo tipo de iniciativa de definição mais ampla, uma vez que, ao mesmo tempo em que não se deseja aplicar o conceito a casos que de certo modo, extrapolem o que seriam os atributos básico de uma democracia, inevitavelmente, se perderiam as nuances do processo de classificação dos regimes democráticos. Ou seja, em termos reais, ao se definir democracia a partir de uma relação dicotômica – democracia *versus* autoritarismo –, muitas das especificidades inerentes a determinados contextos seriam negligenciadas a favor da necessidade de se definir em que lado dos dois extremos um dado país estaria localizado. Logo, surge daí a necessidade que as democracias fossem avaliadas em termos de gradações entre um extremo e outro, – democracias parciais, democracias híbridas – e não simplesmente como uma coisa ou outra – democracia ou autocracia (COLLIER & LEVITSKY, 1996). Com isso, o que se observa é o surgimento de vários conceitos ou subtipos de democracia (MAIR, 2008) e os quais acabam refletindo a composição de modelos específicos de abordagem.

São representativos desse movimento, por exemplo, o trabalho de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001), que representa a tentativa de proposição de um modelo analítico que tem por iniciativa sugerir uma classificação dos regimes políticos adotados na América Latina entre os anos de 1945 e 1999, e a qual se baseia em uma trilogia conceitual que distingue os regimes políticos em democracias, semi-democracias e regimes autoritários. Tal esforço tem por motivação, segundo os autores, justamente superar os limites próprios dos estudos anteriores, identificados como estritamente reducionistas por partirem de uma matriz dicotômica de classificação dos países, e de acordo com as quais os países seriam ou democracias ou regimes autoritários. No entanto, o mesmo trabalho não tem como preocupação, apresentar uma distinção entre as variações que podem ser identificadas entre regimes políticos de um mesmo tipo, sejam eles democráticos ou não-democráticos. Inversamente, enquanto uma tentativa de propor uma diferenciação dos próprios regimes democráticos, considerando que essas diferenças têm efeitos diretos sobre o grau de institucionalização desses regimes, podem ser mencionados os trabalhos de Dahl (1989, 1997a, 1997b), Lijphart (2003) e Zakaria (2004).

Mas, em último caso, o que se verifica é justamente a alternância entre tendências que preferem priorizar aspectos normativos quanto ao enfoque que dão a certos aspectos, quando da apresentação de dadas definições de democracias, e outras que tentam privilegiar uma abordagem não-normativa, se é que esse esforço pode ser algo possível. Todavia, independentemente da ênfase que possa ser dada a um ou a outro tipo de abordagem, o que se busca em último caso, é o estabelecimento de parâmetros a partir dos quais a reflexão sobre a qualidade da democracia possa ser avaliada e em último caso aferida. E com relação a

discussão sobre o que vem a ser identificado como algo que define a reflexão sobre qualidade, Diamond e Morlino (2005), a partir da utilização que normalmente é feita do termo nas esferas próprias do contexto industrial e comercial, sugerem três maneiras diferentes de se pensar o problema da qualidade. O primeiro quanto ao processo, o segundo quanto ao conteúdo e o terceiro quanto aos resultados.

Quanto ao processo ou ao procedimento, os autores afirmam que a qualidade de um dado produto é definida pela exatidão e eficiência em relação ao controle exercido sobre os métodos e tempo empregados na sua produção. Já com relação ao conteúdo, a qualidade é identificada como algo inerente às características estruturais do produto, tais como design, material utilizado em sua confecção e funcionamento. Por fim, em se tratando dos resultados, a idéia principal é que a qualidade de um produto ou mesmo de um serviço, se deve ao grau de satisfação do cliente em relação ao mesmo, inclusive muitas vezes, desconsiderando-se a forma ou a maneira como o produto é produzido, ou mesmo aspectos relativos ao seu conteúdo.

A partir dessas definições, especificamente em sua relação com os elementos normalmente aceitos como representativos de um contexto democrático, é que, de algum modo, pode-se falar em qualidade da democracia. Desse modo, uma democracia de qualidade deve ser aquela que proporciona aos seus cidadãos um elevado grau de liberdade, igualdade política e a possibilidade de exercer controle sobre as decisões políticas, através da existência de instituições estáveis e eficientes. Grosso modo, a democracia é de qualidade quando conta com a legitimidade e satisfação dos cidadãos quanto a suas expectativas em relação ao desempenho dos governos (qualidade em termos de resultados). Quando os seus cidadãos, associações, partidos políticos e outras formas de organização social, gozam de liberdade e igualdade políticas amplas (qualidade em termos de conteúdo). E principalmente, quando os próprios cidadãos são possuidores de um poder soberano que os torna capazes de avaliar a atuação dos governos, a partir do monitoramento da eficiência e equidade das respostas políticas apresentadas às suas demandas (qualidade em termos de procedimento) (DIAMOND & MORLINO, 2005).

É verdade que a observância desses critérios como definidores de qualidade das democracias, é o resultado da priorização de uma concepção de democracia que rompe com uma visão exclusivamente procedural e minimalista da democracia, ou seja, ênfase nos aspectos formais e na compreensão da maneira como o regime está organizado em sua relação aos processos de representação, responsabilização e legitimação. E passa a adotar uma perspectiva, embora não negligenciando os aspectos procedimentais, que reflete uma tendência mais maximalista. Em muitos casos adotando elementos de uma definição mais substantiva da democracia. Muito embora, a ênfase continue sendo nos procedimentos.

Para Dahl (1999), por exemplo, a qualidade dos regimes democráticos estaria diretamente vinculada à melhor adequação entre processo eleitoral, cidadania inclusiva e oposição. Já para Zakaria (2004), seriam necessárias além de eleições livres, justas e inclusivas, a garantia de proteções constitucionais que de fato garantissem de uma forma ampla a manutenção das liberdades políticas e civis.

Não obstante, para além das diferenciações que podem ser identificadas quanto ao processo de qualificação das democracias, um aspecto que é importante, é o fato de que esses processos de qualificação, em último caso, buscam identificar que modelos de democracia acabam sendo os mais bem sucedidos. No entanto, o problema que daí se resulta é que não seria possível afirmar que de fato exista um modelo superior e um inferior de democracia. No máximo, o que se pode afirmar é que existem modelos diferenciados, resultantes muitas vezes, das próprias tentativas de mensuração da democracia e do privilegiamento dado a determinados indicadores, com base na mediação entre teoria e método.

A forma de melhor avaliar tais questões é a partir da análise das principais dimensões normalmente identificadas como definidoras do contexto democrático e como os mesmos são pensados na geração de resultados favoráveis quanto à qualidade das democracias, e os aspectos inerentes a possibilidade de se mensurar essa qualidade.

### 3. COMO MENSURAR QUALIDADE DA DEMOCRACIA?

Conforme se pôde verificar, a democracia é normalmente caracterizada como sendo possuidora de múltiplas dimensões, no entanto, a maioria, ou mesmo a totalidade, se quisermos ser mais precisos, das tentativas de mensuração da democracia, tendem a focalizar apenas algumas dessas dimensões, inclusive porque, seria de fato impossível mensurar a democracia em todos os aspectos que a definem e os quais acabam variando muitas vezes, de abordagem para abordagem. Nisso reside uma das principais limitações quanto ao processo de realização de pesquisas empíricas que tentam mensurar as democracias, bem como os descompassos frequentemente entre as teorias, as supostas dimensões escolhidas como relevantes ao se tratar de um dado contexto democrático e as variáveis escolhidas para mensurar tais dimensões.

Muitos desses descompassos, por exemplo, são cometidos por índices como *Politic* e *Freedom House*. O primeiro se propõe a realizar um exercício de mensuração que pode ser definido como de âmbito unidimensional, no entanto, quando da análise dos dados, tende a avaliar não apenas uma dimensão da democracia, mas pelo menos duas dimensões distintas. O índice da *Freedom House*, por sua vez, é definido pela média de valores constituídos a partir da análise de duas dimensões e segundo as quais seria possível inferir sobre o quanto as liberdades estariam sendo garantidas em diversos países pelo globo; e o que segundo esse índice, refletiria diretamente na implementação e qualidade dos regimes democráticos. Essas dimensões são: a dimensão dos direitos políticos (DP) – *political rights* (PR) – e a dimensão das liberdades civis (LC) – *civil liberties* (CL)<sup>4</sup>. Ambas as dimensões são medidas segundo a definição de um intervalo que vai de 1 a 7 pontos, de acordo com o qual, quanto menor o valor dado a cada uma das dimensões, maior será considerado o grau de democratização dos países. A partir desses critérios, os países analisados são considerados, em termos classificatórios, como sendo livres (L) – *free* –, quando estão situados, em termos de valores, entre o intervalo que vai de 1.0 a 2.5; parcialmente livres (PL) – *partly free* –, quando se encontram no intervalo que vai de 3 a 5.0 e, por fim, temos os países considerados não-livres (NL) – *not free* –, que são aqueles situados entre os valores 5.5 e 7.0. O problema é que, embora a proposta de análise seja multidimensional, quanto a escolha das variáveis, ela acaba sendo unidimensional quando se observa os resultados apresentados pela análise.

Entretanto, a identificação de tais problemas, como algo que inclusive faça parte do cotidiano de um número relativamente amplo de tentativas de mensuração da qualidade da democracia, não diminui o papel do processo de seleção causal, que visa em última instância, reduzir a realidade de modo a torná-la analisável, não se traduzindo, portanto, em uma atitude meramente irresponsável. Todavia, se faz necessário chamar a atenção para o fato de que essas análises, nada mais são do que reduções da própria realidade e a qual, obviamente, se define por ser mais complexa do que supõem cada um dos modelos. Disso decorre que cada

---

<sup>4</sup> Ambas as dimensões ainda se dividem em subcategorias, a dimensão direitos políticos se subdivide em processo eleitoral (A: *Electoral Process*), pluralismo político e participação (B: *Political Pluralism and Participation*) e funcionamento do governo (C: *Functioning of Government*), já a dimensão liberdades civis se subdivide em liberdade de expressão e de convicção (D: *Freedom of Expression and Belief*), associativismo e direitos organizacionais (E: *Associational and Organizational Rights*), observância das leis (F: *Rule of Law*) e autonomia pessoal e direitos individuais (G: *Personal Autonomy and Individual Rights*).

modelo vai identificar ou elencar seus próprios critérios e indicadores de avaliação da qualidade das democracias. Embora, se possa falar de certo consenso com relação a validade de certos indicadores, a exemplo de alguns já inclusive mencionados como a existência de um Estado de Direito, participação, competição, *accountability*, identificados como aspectos mais procedurais da democracia; e liberdade e igualdade, identificados, por sua vez, com uma dimensão mais substantiva. Sobre cada uma dessas dimensões são apresentadas conclusões diferenciadas sobre os seus impactos sobre a qualidade da democracia, isso sem mencionar a forma correlacionada com que também são analisadas.

### 3.1. Dimensão Procedimental

Com relação aos aspectos inerentes a dimensão procedimental, a ênfase tem sido dada em relação a preocupação quanto ao papel dos desenhos institucionais na geração de resultados positivos quanto ao grau de qualidade das democracias. Em último caso, esse tipo de preocupação durante muito tempo enfatizou a grau de impacto exercido por determinadas configurações, leia-se aqui sistema de governo, sistema partidário e sistema eleitoral, sobre o grau de institucionalidade da democracia. Ou seja, nesse momento a preocupação tende a privilegiar a partir do que seria melhor para a democracia, um regime parlamentarista ou presidencialista? Um sistema bipartidário ou pluripartidário? Um sistema de representação majoritário ou proporcional? Como se a simples opção por qualquer uma dessas características – mesmo que o consenso girasse em torno do maior valor e positividade dada ao parlamentarismo, ou bipartidarismo e ao sistema majoritário – fosse por se só suficientes quanto a geração de resultados positivos quanto ao grau de implementação e melhor funcionamento da democracia.

Do ponto de vista de alguns autores, embora alguns desses aspectos fossem importantes, sua importância se dava a partir de sua associação com outros elementos que lhe concediam, de certo modo, maior significado. Um exemplo são os trabalhos de Lijphart (2003), de Gerring, Thacker e Moreno (2005) e o trabalho de McCubbins (s/a). Para Lijphart e Geering *et al* as discussões devem ser regidas a partir da problematização sobre o grau de centralização – centripetalismo – e de descentralização que a adoção de um determinado desenho institucional pode gerar, e a partir disso implementar uma lógica de avaliação. Para alguns autores quanto mais centralizados, maiores serão as possibilidades da geração de resultados positivos para os sistemas políticos. Já um segundo tipo de opinião, acredita justamente no inverso, quanto mais descentralizado maiores são as condições para geração de resultados satisfatórios quanto aos benefícios para a democracia. O que de certo modo recai na discussão realizada por McCubbins. O que em último caso é preferível, capacidade de decisão – *decisiveness* – ou capacidade de resolução e mediação de “conflitos” – *resoluteness*?

Mas embora, tais reflexões de fato tenham contribuído para uma melhoria quanto ao âmbito dessa reflexão sobre a qualidade da democracia, transcendendo um pouco os limites dessa ênfase dada meramente a forma de governo, por exemplo, uma melhoria ainda maior ocorreu quanto a avaliação da análise da qualidade da democracia passa a ser feita também, se considerando a presença ou não de um Estado de Direito, o grau e as formas de participação política aceitos como legítimas, a competição e a *accountability*, manifesta em sua forma vertical ou horizontal. Em verdade, são esses os principais aspectos, atualmente identificados como decisivos quanto à avaliação do grau de qualidade de toda e qualquer democracia.

Com relação a reflexão sobre o impacto da existência ou não de um Estado de Direito, como um aspecto importante na avaliação da democracia, O'Donnell (2005 [2004]) afirma que ele permite a garantia dos direitos políticos, das liberdades civil e em último caso dos próprios mecanismos de *accountability* em torno dos quais se afirma a igualdade política dos

cidadãos e a possibilidade de constrangimento a toda e qualquer forma de abuso do poder. O que faz perceber o quanto a problemática sobre o Estado de Direito está intimamente ligada as demais dimensões relacionadas a geração de qualidade para a democracia. Disso decorre que, uma das condições para a própria sobrevivência desse Estado de Direito, é a existência de um Judiciário independente associada a outras questões como o valor supremo concedido a Constituição, força policial profissional e eficiente, bem como corrupção controlada. E a principal forma de garantir o desenvolvimento desse Estado de Direito, seria através da difusão dos valores liberais e democráticos entre todos os membros de uma dada sociedade, principalmente entre os membros da elite, o que de certo modo já reflete as próprias dificuldades inerentes ao processo de garantir de fato uma maior viabilidade desse Estado de Direito em sociedades muito apegadas a valores hierárquicos muito arraigados, que enfrentam amplos problemas quanto a existência de clivagens sociais muito bem definidas.

Com relação a questão da participação, um dos principais aspectos vinculados a isso é a avaliação comumente feita sobre o alcance do direito de votar. Ou seja, quanto mais ostensivo e amplo é o direito de voto, enquanto direito político formal, mais democrático seria o regime. Entretanto, a participação limitada ou associada exclusivamente a esfera da participação eleitoral, minimiza e muito o grau de avaliação da qualidade da democracia. De fato, quando se tenta pensar o problema da participação política em regime democrático, o que se pretende é justamente, refletir sobre os níveis de manifestação dessa participação em suas múltiplas possibilidades de ocorrer. Então, não basta observar a quantidade de indivíduos que em um dado momento compareceram as urnas e exerceram o seu direito político de votar, é preciso também avaliar se os atores fazem parte de partidos políticos, de organizações da sociedade civil, participam de discussões sobre a escolha de políticas públicas, se monitora a conduta pública de seus representantes ou se participa de debates públicos sobre questões de interesse de sua comunidade em nível local. Sem maiores incentivos por parte dos indivíduos quanto ao seu auto-interesse em participarem das varias arenas a partir das quais os mesmos podem influenciar a vida política de suas sociedades, com pensar a própria institucionalidade da democracia enquanto regime inclusivo. É claro que muitas vezes, parte desse não envolvimento com a participação, também tem se mostrado como o reflexo de problemas relativos a forte presença de corrupção, abuso de poder, controle da competição e uso da violência.

Quanto a competição, de modo particular, a ênfase normalmente é dada com relação aos incentivos geralmente gerados nos contextos democráticos com relação a regularização da competição entre os partidos políticos, que se dá justamente no âmbito da arena eleitoral, de modo que seja possível, inclusive e principalmente, a inserção de novas forças políticas. Com relação a essa questão, nos termos propostos por Lijphart (2003), uma democracia do tipo consensual que privilegia um sistema eleitoral o qual se baseia em um princípio de representação proporcional, melhor geraria condições para a prática da competição política, uma vez que forneceria os elementos que permitiria a um maior número de partidos o acesso facilitado a arenas eleitoral e parlamentar. Mas, assim como a participação depende de algumas precondições para melhor funcionar, gerando resultados positivos à democracia, também a permanência de uma lógica que incentive a competição enquanto recurso importante para o bem-estar dessa mesma democracia, como a real garantia e cuidados relativos a manutenção dos direitos políticos.

Por fim, o exercício da *accountability* política enquanto geradora de bons indicadores para a avaliação das democracias depende de uma boa correspondência entre as ações e decisões tomadas pelas lideranças políticas eleitas e as supostas obrigações que as mesmas possui ou assumem frente aos cidadãos-eleitores e as agências responsáveis por algum tipo de regulação no contexto de regimes democráticos.

Assim sendo, existiriam duas formas distintas de exercer a *accountability* quando se trata do controle sobre a atuação política. Em primeiro lugar, existe a *accountability* de tipo *vertical*, mais especificamente em sua versão *eleitoral*<sup>5</sup>. Esse tipo de mecanismo de responsabilização e controle caracteriza-se principalmente por sua dimensão retrospectiva – embora por vezes prospectiva. Isso implica dizer que os cidadãos possuem, a priori, o poder de controlar e obrigar políticos eleitos “a se responsabilizarem pelos resultados de suas ações passadas” (PRZEWORSKI, 2001) via processo eleitoral. Ou seja, um dado governo é considerado *accountable*, se e somente se, os cidadãos dispõem dos recursos necessários para verificar e avaliar se o governo em questão está atuando de modo a privilegiar o interesse público – ou não –, e a partir daí aplicar-lhe as sanções apropriadas.

Mas para que isso ocorra com maior eficiência, seria necessário que: 1) os eleitores possam saber a quem atribuir as responsabilidades pelo bom ou mau desempenho dos governos; 2) devam os eleitores poder votar e assim destituir do governo os partidos responsáveis por um mau desempenho; 3) também os políticos devem ter incentivos para quererem a reeleição; e, por fim, 4) os eleitores devem dispor de alguns instrumentos institucionais que os permitam recompensar ou punir os governos pelos resultados que produzem.

Por essas razões é que O'Donnell (1998) não considera a *accountability vertical* como a forma mais eficaz de se controlar as ações políticas de políticos eleitos, principalmente se pensada atuando de forma isolada, o que, certamente, não diminui a sua importância. Todavia, existe a real necessidade de que coexistam outros mecanismos de responsabilização e controle que ajam como complemento aos primeiros. Daí a importância de outro tipo de *accountability*, desta vez marcado por aspectos de horizontalidade em seu campo de atuação. Como afirmou O'Donnell, podemos entender por *accountability horizontal*:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998: 40).

É bem verdade que, segundo o autor, na prática essas idéias apresentam ainda um grande número de problemas e limitações em termos de concreticidade. De fato, o que geralmente nos chama a atenção, especificamente em alguns contextos como o de países da América Latina, é que “o caminho da não-*accountability* parece ser a estratégia dominante” (O'DONNELL, 1998). Entretanto, mesmo diante das dificuldades existentes, alguns estudiosos defendem que é possível perceber que já se verifica a adoção dessas idéias e práticas, mesmo em países em que as instituições sofrem de sérios problemas de funcionamento como é o caso do Brasil, Argentina, Peru e Bolívia.

Todavia, a ênfase no instituto da *accountability horizontal* como forma de ampliar o grau de qualidade democrática, é alvo de críticas entre os estudiosos da representação e da *accountability* políticas. Segundo autores como Pzeworski *et alii* (1999), que acreditam nas eleições como sendo o melhor mecanismo para o real instituto da representação da *accountability* política, e Crisp *et alii* (2000), a própria definição de *accountability horizontal* já seria merecedora de uma série de críticas e o argumento seria no sentido de que a *accountability* deve ser vista como um conceito que melhor se operacionaliza quando se

---

<sup>5</sup> Existe outro tipo de *accountability* do tipo vertical, a qual seja a *accountability social*. Sobre essa questão ver PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002.

considera, não apenas as possibilidades dos agentes responderem por seus atos – *answerability* –, mas, se há também uma relação direta com a possibilidade de imposição de sanções. Em outras palavras, sustentar que alguém é responsivo não significa, tão somente, apreender o que ele fez e, sim, puni-lo se o que ele faz vai de encontro aos interesses daqueles que devem ter seus interesses representados.

Em verdade, para os autores, a idéia de *accountability horizontal* seria em si um oxímoro, ou seja, o termo “horizontal” quando aplicado a sistemas políticos implicaria no pressuposto de que dois ou mais atores ou instituições estão no mesmo nível, assim, se alguém considera que *accountability* envolve a possibilidade de imposição de sanções, a possibilidade de um ator sancionar outro implica que aquele que vai sancioná-lo deve ter autoridade sobre o outro, o que resultaria no fato de que a *accountability* implicaria, necessariamente, uma relação política em que os atores não poderiam estar em uma situação de mesmo nível (CRISP *et alii*, 2000). Logo, existiriam por parte de alguns autores o esforço conciso para limitar o termo *accountability* em termos de verticalidade.

Relações horizontais seriam melhores caracterizadas como tentativas de aprimoramento dos mecanismos de *checks and balances* que existem entre agências do próprio Estado a fim de protegê-las da interferência uma das outras com o intuito de manterem sua relativa independência – Teoria de Madison. Entretanto, na América Latina as práticas e os sistemas democráticos freqüentemente partem da teoria de Madison como elemento crucial da *accountability*. Esse desenho institucional é chamado de *superintendence*. Segundo esse conceito, o eleitor deveria ser informado sobre as ações dos indivíduos responsáveis pela representação dos interesses desse mesmo eleitor e que esta regra satisfaria o componente da *accountability* (CRISP *et alii*, 2000).

No entanto, se a *accountability* é considerada uma relação em que existe algum tipo de punição, o agente tornar-se-á responsável apenas, quando existe a informação de que algo errado foi feito pelo agente. Mas, se ocorrer desse último não ser punido, ocorrendo apenas a divulgação da informação, não há aí controle, e sim, o exercício da *superintendence*.

Logo, apesar das instituições previstas nas constituições latino americanas – *design* do poder presidencial, *ombudsmen*, separação dos poderes – serem percebidas como “antídotos” para suprir a grave deficiência de *accountability*, as raízes desse déficit, não estariam em uma dimensão horizontal e sim na dimensão vertical. Desse modo, Shugart *et alii* (2000) defendem que a de *accountability vertical* e a sugestão de medidas para seu aprimoramento podem ser mais importantes na resolução dos problemas de déficit de *accountability*.

*Accountability* significaria a capacidade por parte de um principal em delegar a sua autoridade de maneira condicional. Isso significaria que, usualmente ele poderia destituir, quando necessário esse mesmo agente. No entanto, essa característica – destituição – não se verifica de forma tão objetiva. Normalmente, o principal só pode exercer a *accountability* sobre os agentes no momento da eleição. Assim, são dadas oportunidades para que o agente se esquive das sanções que podem ser impostas pelo principal e isso ocorreria, segundo alguns autores, mais facilmente em sistemas presidencialistas. Uma das questões chaves é que, quando as instituições são formalmente independentes uma das outras – como no sistema presidencial – elas dificilmente seriam responsáveis – *accountable* – uma para com as outras<sup>6</sup>. Porém, existem pelo menos duas formas através das quais pode se tentar garantir que os direitos básicos e interesses dos cidadãos sejam percebidos como de extrema importância: 1) adotando-se um desenho institucional que estabeleça um nível hierárquico próprio, normalmente associado aos sistemas parlamentaristas; ou 2) a adoção de outro tipo de

---

<sup>6</sup> Os autores também partem da existência de uma forte incompatibilidade que existiria entre independência e *accountability*.

desenho institucional, típico dos sistemas presidenciais e que privilegia a lógica das trocas (equilíbrios), entre certas instituições.

Sistemas presidenciais, por exemplo, trazem uma mistura de *accountability vertical* e controles horizontais – *exchange* – mútuos. Em alguns países, esse sistema cria cada vez mais agências de superintendências – *superintendence*. Todas essas elementos fazem parte da estrutura horizontal do Estado possuindo status constitucional ao lado dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mas, a função mais importante desses aspectos é fortalecer a *accountability vertical* providenciando informações sobre os políticos eleitos e ajudando os cidadãos a exercerem um maior controle sobre esses agentes.

As condições necessárias para a efetividade da horizontal *exchange* é a sobreposição de funções entre os poderes/agências. A essência da *exchange*, portanto, seria a seguinte: enquanto as agências são independentes no sentido de que elas possuem autoridade própria, elas não são, contudo, totalmente independentes no que diz respeito ao desempenho de suas funções. Elas precisam cooperar umas com as outras a fim de cumprir sua tarefa – “missão institucional” –, havendo assim uma sobreposição de funções. Desta forma, os sistemas presidencialistas estariam assentados no controle horizontal entre agências eleitas a fim de prevenir a opressão dos cidadãos e revelar informações sobre a má ação de uma agência sobre outra.

Contudo, haveria um problema nos sistemas presidencialistas, levantado por Shugart *et alii* (2000). Segundo os autores percebem, esse controle horizontal seria falho e a separação de poderes não possibilitaria um maior exercício da *accountability vertical*, na medida em que a identificação dos responsáveis por determinadas ações seria mais difícil do que nos sistemas parlamentares.

Assim, tanto a *accountability vertical* quanto a efetividade da horizontal *exchange* são conduzidas a um certo esgotamento, já que o Executivo e o Legislativo, em sistemas presidencialistas tenderiam a coalizão, sobretudo quando os legisladores tendem a patronagem e, dessa forma, tornam-se menos vigilantes em relação ao Executivo.

Segundo Andrew Arato (2002), a partir da noção de *accountability política pura*, o regime por excelência da *accountability* seria parlamentar e unicameral, no qual seria possível uma maior “identificabilidade” ou “designabilidade” de atribuições, mais coesa.

Outra razão resulta do fato de que em alguns regimes presidencialistas há sempre a necessidade de se formarem governos de coalizão, o que dificulta a identificação dos culpados quando de uma ação que tenha resultados não satisfatórios ou que vá contra os interesses dos cidadãos.

Porém, apesar da identificação feita por alguns autores entre índices elevados de *accountability* e regimes parlamentaristas, em contraposição a regimes presidencialistas, deve-se levar em consideração que as instituições afetam a capacidade dos sistemas democráticos para enfrentar dois desafios em política fundamentais: iniciação de reformas políticas e as garantias de estabilidade e credibilidade destas reformas uma vez decretadas (SHUGART & HAGGARD, 2001); e que ambas as questões estão vinculadas com o problema da adoção de desenhos institucionais que gerem maior qualidade das democracias. Logo, pode-se afirmar que, independente do sistema de governo e, considerando-se as especificidades de cada realidade política, se deve atribuir maior destaque a maneira como certos arranjos políticos podem melhorar a qualidade da democracia, associada a produção de políticas públicas de interesses amplos e que auxiliem na manutenção das práticas da representação, da responsividade – *responsiveness* – e da *accountability* políticas.

### 3.2. Dimensão Substantiva

Outra dimensão utilizada para inferir sobre os graus de qualidade da democracia, tenta justamente enfatizar aspectos que não estão diretamente relacionados a questões de procedimento, embora, não sejam avaliados separadamente destes últimos. Sendo os dois principais aspectos constitutivos dessa dimensão a reflexão sobre a liberdade e a igualdade.

A liberdade é pensada em sua relação com os direitos políticos, civis e sociais. Com ênfase ao direito ao voto, a possibilidade de se organizar partidos políticos e se candidatar a cargos públicos – direitos políticos. Já os principais direitos civis incluem, dentre outros, a liberdade de expressão, liberdade de religião, liberdade de associação e organização, bem como a liberdade de ir e vir.

Quanto aos direitos sociais, esses são importantes quando pensados em associação mais estreita com a possibilidade de se garantir o instituto da igualdade em muitas de suas possibilidades, sejam elas exclusivamente políticas ou econômicas.

Não obstante, o que se mostra como representativamente significativo, é de fato o destaque que as questões referentes as garantias relativas a manutenção da liberdade e igualdade, tem ganho no cenário dos estudos mais recentes sobre a qualidade da democracia.

Quanto mais liberdade os indivíduos gozam, maior a probabilidade de que estes possam exercer de forma mais eficiente o controle sobre as ações dos políticos eleitos e sobre os rumos gerais das decisões que são tomadas nos diferentes espaços da deliberação, sejam eles nacionais ou locais. Não custa lembrar, que também a possibilidade de implementação dessa liberdade, depende de outras variáveis como a existência de Estado de Direito de não permita qualquer tipo de coerção ou prática que tolha qualquer tipo de iniciativa individual, no que se refere aos desejos dos atores políticos em participarem ativamente da dinâmica da vida política.

Em relação a questão da igualdade, embora parte da discussão inicial sobre como a igualdade seria um aspectos importante para que se possa pensar em democracias qualificadas, se restrinja muitas vezes a “igualdade de direitos perante a lei”, principalmente direitos políticos. Alguns esforços tem sido realizados na tentativa de ampliar o escopo dessa discussão. Mesmo não negando o valor que possuem princípios como o de “cada pessoa um voto”. No entanto, tais parâmetros tem se tornando insuficientes frente ao processo de complexificação da vida social e que colocam a necessidade de se pensar o problemas da igualdade, a partir do esforço em se evitar qualquer tipo de discriminação. Seja ela baseada em critérios de gênero, raça, étnico, religioso ou de orientação política. De forma a garantir acesso minimamente equilibrado a justiça e ao poder.

Todavia, uma questão que já algum tempo tem perpassado as reflexões sobre a qualidade da democracia, é a preocupação com as desigualdades econômicas. Segundo, a definição que estabelece uma relação de causalidade entre essas duas dimensões, quanto mais economicamente igualitária uma sociedade é, maior seria sua tendência a alcançar maiores níveis de consolidação e ampliação democrática (Ansell e Samuels, 2008). Interferindo diretamente na qualidade da representação.

É verdade que várias democracias surgiram em contextos de bastante desigualdade de renda. Consequentemente, os bens gerados pela atuação dos partidos políticos nessas democracias tende a caracterizar-se pelo seu forte teor privado – bens privados –, como o reflexo de políticas clientelistas; em detrimento de políticas voltadas para a produção de bens

públicos que beneficiem todos os membros daquela sociedade (Kitschelt, 2000; Kitschelt e Wilkinso, 2006).

As políticas clientelistas, definidas pela prática da compra de votos em troca de apoio eleitoral, interferem diretamente na qualidade da democracia, uma vez que interferem diretamente na possibilidade de que aqueles que vedem seu voto, geralmente os mais pobres, sejam representados. O que representaria uma quebra na cadeia de representatividade, responsividade e *accountability*.

Porém, embora o desenvolvimento econômico de um país deva ser considerado importante quanto a análise da qualidade da democracia, o argumento que parece coerente, inclusive como crítica as teorias da modernização que tem referência nas obras de Lipset (1981) e Huntington (1991), é o de que o desenvolvimento econômico não leva necessariamente a democracia, sobretudo se avaliado em si mesmo. O que é importante é justamente, a combinação entre desenvolvimento econômico, a distribuição dos resultados desse desenvolvimento e sua associação com outras esferas da dinâmica democrática aqui mencionadas.

### **3.3. O problema da responsividade (*responsiveness*)**

Outro aspecto importante na reflexão sobre a qualidade da democracia, embora não tenha sido até mencionado, talvez pela própria dificuldade em classificá-lo como algo que seria mais representativo de uma dimensão procedimental ou substantiva, ou por que diga respeito a ambas simultaneamente, é a questão do problema da responsividade ou *responsiveness*.

Segundo as análises sobre essa temática, o que se apresenta como sendo importante é o fato de que, tanto mais qualidade terá a democracia, quanto mais os governantes dessas democracias forem responsivos em relação aos interesses, necessidades e demandas dos cidadãos (DIAMOND & MORLINO, 2005). Para que isso ocorra, segundo Powell (2005) a responsividade democrática precisa ser definida a partir da possibilidade do processo democrático, induzir os governos a elaborarem e implementarem políticas que sejam o desejo dos cidadãos. Mas esse processo é definido pelas conexões e relações de causação chamada de *cadeia de responsividade*, a qual é composta por quatro estágios, sendo estes conectados por três links.

O primeiro estágio é o das preferências, a partir do qual os cidadãos estruturariam suas escolhas, influenciando assim o seu comportamento eleitoral, o que consistiria no segundo estágio do processo e realização do primeiro link. Posteriormente, por meios institucionalizados de agregação das preferências, selecionam-se os governantes (segundo estágio e segundo link). Depois de escolhidos, os governantes passam para a viabilização e execução das políticas públicas (terceiro estágio), a fim de se obter determinados resultados (terceiro link e quarto estágio). Por fim, as políticas adotadas pelos governantes eleitos tendem a afetar as preferências dos cidadãos, reiniciando mais uma vez a cadeia.

Entretanto, para que a responsividade se estabeleça de forma sistemática, faz-se necessária a criação de incentivos que garantam a manutenção de seus mecanismos. Ou seja, é preciso que primeiramente, se permita ao cidadão rejeitar àqueles políticos considerados ineptos, que não correspondem otimamente aos interesses dos cidadãos, o que viabilizaria – em tese – sucessores mais comprometidos com o atendimento das demandas dos eleitores; a eleição de governantes publicamente engajados com o interesse dos cidadãos e que tendem a manter suas promessas eleitorais após o pleito; e finalmente, a eleição de múltiplos partidos que são representativos dos interesses de vários grupos ou subgrupos da sociedade.

Desse modo, acaba que o contexto das condições necessárias e em favor da responsividade, são similares aquelas que dão suporte a *accountability vertical*. Ela inclui transparência da responsabilidade, incentivos ao desejo de reeleição, necessidade de oposição, mídia confiável, instrumentos institucionais, engajamento da sociedade civil e para alguns, um sistema partidário coerente. O que reforça mais uma vez o princípio de que, embora possam ser pensados separadamente, os aspectos geralmente utilizados para a avaliação da qualidade das democracias, possuem entre si uma forte ligação que se verifica na própria complementação que um concede ao outro, inclusive quanto a avaliação do quão eles interferem conjuntamente na efetivação do instituto da representação, determinante com relação também a qualidade da democracia, senão um dos principais.

#### 4. QUALIDADE DA DEMOCRACIA E QUALIDADE DA REPRESENTAÇÃO

A idéia de representação entre indivíduos se apresenta enquanto algo essencialmente moderno. Pitkin (1994), assim como outros estudiosos da temática da representação acreditam que o conceito, e mesmo as instituições representativas modernas, começaram a surgir após o declínio do Império Romano. Mas, é apenas a partir do século XIX que melhor se define a agregação entre representação e democracia, bem como a questão do direito. De maneira mais específica, no que se refere à relação entre representação e democracia, pode-se afirmar que ambas exerceram mutua influência uma sobre a outra, já que a noção de democracia amplamente discutida e aqui mencionada considera como fundamental a maior participação dos cidadãos a partir da apresentação de suas preferências e do seu atendimento por parte dos governos, uma vez que esses cidadãos não escolhem diretamente que tipo de políticas devem ser privilegiadas.

Bernard Manin (1995) apresenta uma classificação sistemática sobre a representação política quando indica quais elementos são característicos de um governo tipicamente representativo e como esse foi sofrendo inúmeras alterações frente as contingências impostas pelo próprio movimento da história. Segundo ele, seriam quatro as características mais relevantes na classificação de um governo do tipo representativo: 1) os representantes devem ser eleitos por aqueles a quem vão governar; 2) aqueles que foram escolhidos com representantes são possuidores de certa independência ante as preferências daqueles que os escolheram; 3) a opinião pública<sup>7</sup> em relação a assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle dos governos; e 4) as decisões políticas são tomadas após debate.

Então, sendo a representação política um mecanismo através do qual os cidadãos – por meio do voto, delegam a outros – políticos – o poder de decisão política, cabendo a estes, a tarefa de exercerem em nome dos primeiros as funções próprias dos órgãos – Legislativos e Executivos – ou tarefas a que foram designados, uma questão que se coloca é, qual o melhor desenho constitucional capaz de fomentar o melhor exercício dessa representação?

Para alguns autores, esse tipo de questionamento apresenta-se como relevante na medida em que, como salienta Manin *et alii* (1999), as democracias, por possuírem aspectos diferenciados, podem fazer com que o exercício da representação política em algumas seja melhor verificado do que em outras. Tudo depende do papel desempenhado pela instauração do Estado de Direito, pela participação, pela competição, pelo exercício das liberdades, pelas regras eleitorais, ou mesmos, conforme afirmam alguns autores, pelos sistemas de governo e, principalmente, pela existência de instrumentos institucionais que permitam aos eleitores

---

<sup>7</sup> Opinião pública é aqui entendida como a “voz coletiva do povo que, sem ter valor impositivo, sempre pode se manifestar independentemente do controle do governo” (MANIN, 1995: 13).

recompensar ou punir governos pelos resultados de suas ações políticas – *accountability* e responsividade.

Em se tratando da participação, e mais especificamente com relação às eleições, essas se apresentam em quanto um instrumento legítimo dos estados democráticos (POWELL, 2000), e representam um método através do qual se escolhe quem deve governar. Mas, o mais importante sobre as eleições é o fato que, como nos países em que eleições livres e idôneas são realizadas periodicamente, estas permitem aos cidadãos exercerem influência sobre as decisões do governo. Isso ocorre, conforme já pudemos perceber, em razão dos políticos saberem que não agindo em prol desses interesses, terão serias dificuldades em garantir seus cargos ou pleitear vagas à cargos públicos que dependam da sujeição ao crivo eleitoral. Embora se saiba que o problema da conexão entre preferências dos cidadãos e políticas de governo, não seja de tão simples resolução<sup>8</sup>.

Não obstante, o papel das eleições na definição de governos democráticos representativos, já que “não existe representação quando os governos não são periodicamente eleitos pelos governados” (MANIN, 1995: 08), por si só as eleições não solucionam o problema da geração de governos representativos, daí a necessidade de sua associação a regras eleitorais bem definidas que incremente a possibilidade das eleições funcionarem como mecanismos de representação, seja por meio da garantia aos políticos de tentarem a reeleição – sem a reeleição a possibilidade das eleições funcionarem como elemento influenciador das decisões políticas seria reduzido –, seja influenciado instâncias outras como o sistema partidário.

A idéia que se tornou predominante é a de que os sistemas eleitorais que privilegiam campanhas de tipo individual centradas na figura do candidato, como é o caso de sistemas que adotam o recurso da representação proporcional de lista aberta para a escolha de governantes, acabam fazendo com que instituições como os partidos, que surgiram inicialmente como principais agentes da representação, acabem tendo uma importância secundária, o que ocorre com menor frequência em países que adotam sistemas de lista fechada. Nesses países, os partidos têm uma importância central no exercício da representação, são eles que designam quem irá ocupar as vagas conseguidas pelo partido via processo eleitoral, e por isso, exercem um forte controle sobre seus membros de modo que estes ajam segundo critérios pré-estabelecidos, ou seja, quando se vota em um partido já se tem uma pré-noção sobre que ações serão realizadas pelos mesmos, o que tornaria mais “fácil” a escolha do eleitor quando tivesse que decidir sobre quem representa melhor os seus interesses e quando da necessidade de punição. Mas, em uma tendência visivelmente oposta, Powel e Huber (2003) acreditam, mediante a análise de algumas democracias, que o sistema proporcional aproxima de forma mais eficiente o governo do eleitor mediano, se comparado ao sistema majoritário ou misto.

Já em relação aos sistemas de governo, acredita-se que quanto mais clara for a separação de poderes e de propósitos, tanto maior será a possibilidade dos governos se apresentarem como representativos dos interesses públicos através do controle e da fiscalização mútua (Executivo, Legislativo e Judiciário). Sistemas presidencialistas, por exemplo, dada as características que lhes são próprias, como ressaltado por Shugart & Haggard (2001), apresentariam um maior potencial para que a representação do interesse público fosse garantida a partir da disseminação de informações por parte dos diversos atores e instituições que compõem o cenário desse tipo de sistema de governo e que gozam de uma certa autonomia. O que lhes permite informar aos cidadãos quando outros atores e instituições não estão agindo conforme o interesse dos primeiros (MANIN *et alii*, 1999), o que não

---

<sup>8</sup> Powel e Huber (2003) apontam para duas formas de se tentar estabelecer uma congruência entre interesses do cidadão e dos políticos. Através do controle majoritário – *majority control* – ou da influência proporcional – *proportionate influence vision*.

significa que em sistemas do tipo presidencialista não aconteça de essa separação de poderes e de propósitos estar comprometida.

Com relação à discussão sobre os instrumentos institucionais que viabilizem a *accountability* e a responsividade políticas, a discussão vai no mesmo sentido da identificação de que, desenhos constitucionais diferenciados produzem diferentes resultados quanto a implementação desses dois mecanismos. Ou seja, formas distintas quanto a configuração de regras dão origem a práticas e a patologias também distintas. Podendo ser associadas a adoção de determinados sistemas de representação e de governo, como os de representação proporcional com lista aberta e o presidencialismo.

## 5. QUANTO À TEORIA E MÉTODOS

Talvez o mais importante com relação a toda essa discussão sobre a qualidade da democracia para além da identificação de alguns fatores, como de extrema importância na configuração de quadros favoráveis a “boa” democracia, é justamente a possibilidade de poder discutir tais questões considerando que na verdade, elas são o reflexo de escolhas e privilegiamentos com relação a determinadas matizes teóricas e a certos nortes metodológicos.

Grande parte dos estudos sobre a qualidade da democracia tem privilegiado uma concepção de democracia que tende a defini-la, principalmente, quando não exclusivamente, a partir de elementos de procedimento. Então, democracia entendida aqui como um conjunto de instituições que tentam viabilizar de forma, mais ou menos satisfatória, a agregação de preferências dos cidadãos. Nesse sentido, democracia seria apenas o resultado do somatório de um sistema eleitoral que permitisse a ampla participação dos cidadãos e a competição entre os partidos, um sistema partidário institucionalizado e um sistema de governo eficiente. Preponderância de uma visão minimalista da democracia.

Outras formas de interpretação, dada justamente, a própria dificuldade de se classificar a democracia, como um conceito puro, tentam ampliar um pouco mais essa visão e agregam a suas considerações teóricas aspectos mais amplos, embora ainda dentro de uma perspectiva ainda procedimental. Segundo essa linha de raciocínio, democracia pode ser também, uma adequação ótima entre eleições, competição, participação e mecanismos de controle e responsabilização. Tudo isso dentro de um contexto onde a legalidade seja um aspecto definidor das possibilidades desses outros elementos. E a tendência é que essa compreensão acerca do que deve ser considerando quando da definição de um regime democrático, continue passando por constantes e talvez infundáveis processos de renovação.

Assim como questões relativas à liberdade, a igualdade e a pobreza retornaram ao centro das discussões sobre a qualidade da democracia, ampliando ainda mais os aspectos teóricos que servem como norte a essa reflexão, outros aspectos também passam a fazer parte desse novo cenário, como as considerações sobre o papel da cultura política e do capital social. O que remete, também, a necessidade de se pensar o uso de determinados recursos metodológicos para categorização, sistematização e mesmo quantificação das variáveis identificadas como importantes na definição de uma “boa” democracia.

A própria ênfase em variáveis como eleições e sistemas partidários se verifica pela possibilidade de maior quantificação e verificação. Observa-se uma tendência em termos do afastamento de elementos substantivos em função de sua menor possibilidade de verificação. Mesmo porque, como de fato estabelecer critérios de mensuração, que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre confiança e qualidade da democracia, por exemplo. No

entanto, isso apenas reflete a necessidade de uma reflexão mais sistemática quanto aos métodos, mais ou menos adequados a serem empregados em pesquisas nesse campo.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao presente trabalho, pôde-se perceber que a discussão contemporânea sobre a qualidade da democracia tende a priorizar o papel dos desenhos institucionais como possibilitadores de tal empreendimento, principalmente quando tais desenhos permitem uma maior verificação das práticas de representação, associadas a viabilidade efetiva de um Estado de Direito consolidado, ao instituto da participação, da competição, a *accountability* e a responsividade políticas, dentre outras.

Esse tipo de abordagem privilegia o papel desempenhado por instituições como os partidos políticos, os sistemas eleitorais e de governo, o poder Legislativo e o poder Executivo. Contudo, o mais importante que se pode inferir, é como a partir de uma avaliação acerca dos privilegiamentos teóricos e metodológicos, pode-se identificando possíveis limites e restrições que servem como aspectos definidores quanto aos resultados apresentados por determinados modelos de avaliação. Uma vez que modelos de análise mais robustos devem viabilizar uma melhor conciliação entre teoria e mensuração empírica. Não perdendo de vista a impossibilidade de se definir um modelo ideal ou uma fórmula para uma democracia de qualidade.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, A. (2002), "Accountability y Sociedad Civil". In PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. (org). *Controlando la Política. Ciudadanos y Médios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editora Temas.

BO ROTHSTEIN. (2005), *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

COLLIER, D. & LEVITSKY, S. (1997), "Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research". *World Politics*, 49, 3: 430-451.

COPPEDGE, M.; ALVAREZ, A. & MALDONADO, C. (2008), "Two persistent dimensions of democracy: contestation and inclusiveness". *The Journal of Politics*, 70, 3: 632-647.

COX, G. W. & McCUBBINS, M. D. (1999), "The institutional determinants of economic policy outcomes", in S. Haggard e M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, parlements, and policy*, San Diego: University of California.

DAHL, Robert. A. (2005), *Poliarquia. Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp.

DIAMOND, Larry (org.). (1994), *Political Culture & Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rainner.

DIAMOND, Larry & MORLINO, Leonardo (eds.) (2005), *Assessing the quality of democracy*, The Johns Hopkins University Press.

ELSTER, John. (1994), *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

POWERAKER, J. & KRZNARIC, R. (draft), "Constitutional Design and Comparative Democratic Performance". University of Essex. Disponível em:

[HTTP://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/mannhein/w13/foweraker.PDF](http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/mannhein/w13/foweraker.PDF). Acessado em 14.01.2009.

GERRING, J.; THACKER, S. C. & MORENO, C. (2005), "Centripetal democratic governance: A theory and global inquiry". *American Political Science Review*, 99, 4: 567-581.

GERRING, J.; THACKER, S. C. & MORENO, C. (2006), "Are federal systems better than unitary systems?". Ainda não publicado.

HAGGARD, S.; MacINTYRE, A. & TIEDE, L. (2008), "The Rule of Law and Economic Development". *The Annual Review of Political Science*, 11: 205-234.

HARRISON, Lawrence & HUNTINGTON, Samuel (orgs.). (2002), *A Cultura Importa*. Rio de Janeiro: Editora Record.

HELMKE, Gretchen & LEVITSKY, Steven (orgs.). (2006), *Informal Institutions e Democracy. Lesson From Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

HUBER, J. D. & POWELL, G. B. (2003), "Congruence between Citizens and Policymakers in two visions of Liberal Democracy" in R. A. Dahl, I. Shapiro & J. A. Cheibub (eds.), *The Democracy Sourcebook*, Cambridge/Londres, The MIT Press.

HUNTINGTON, Samuel P. (2002), "A Importância da Cultura", in HARRISON, Lawrence & HUNTINGTON, Samuel (orgs.). *A Cultura Importa*. Rio de Janeiro: Editora Record.

KITSCHOLT, H. (2000), "Linkagens between Citizen and Politicians in Democratic Polities". *Comparative Political Studies*, 33: 845-879.

KITSCHOLT, H. & WILKINSON, S. I. (2006), "Citizen-politician Linkages: na introduction" in H. Kitschelt & S. I. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press.

LIJPHART, A. (2003), *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MAINWARING, S.; BRINKS, D. & PÉREZ-LIÑÁN, A. (2001), "Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999", in *Revista Dados*, n. 4, Vol. 44.

MAINWARING, S. & CHRISTOPHER, W. (2003), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press.

MAIR, P. (2008), "Democracies" in D. Caramani (ed.), *Comparative Politics*, Oxford University Press.

MANIN, B. (1995). "As Metamorfoses do Governo Representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10.

MELO, Marcus André (2004), "Institutional design, normative political theory and accountability". *Paper presented at the International Seminar Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy*, Cebrap-Getulio Vargas Foundation, São Paulo.

MELO, M. A.; FIGUEIREDO, C. M. & PEREIRA, C. (2005), "Political and Electoral Enhances Accountability! A Comparative Analysis of the Independent Courts of Accounts in Brazil". *Paper presented at the 9a Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics – ISNIE*, Barcelona.

MORENO, E.; CRISP, B. & SHUGART, M. D. (2000), "The accountability déficit in Latin America". Draft apresentado na conferência Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana. Disponível em: <http://kellogg.nd.ude/events/pdfs/shugart.pdf>. Acessado em 14.01.2009.

NORTH, Douglas. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'DONNELL, G. (1998), "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias". *Revista Lua Nova*, n. 44, São Paulo.

\_\_\_\_\_. (1999), "Teoria Democrática e Política Comparada". *Revista Dados*, v. 32, n. 4, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (2002), "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones." In PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. *Controlando La Política*. Editora: Temas.

PERSSON, T. & TABELLINI, G. (2004), "Constitutions and Economic Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 18, 1: 75-98.

PITKIN, H. F. (1994), "O Conceito de Representação". In CARDOSO, F. H. e MARTINS, C. E. *Política e Sociedade*. Volume 2. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

POWELL, G. Bingham. (2005), "The chain of responsiveness", In L. Diamond & L. Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy*, The Johns Hopkins University Press.

POWELL, G. Bingham; HUBER, John D. (2003), "Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy", In R. Dahl et al (ed.), *The democracy sourcebook*, The MIT Press.

PUTNAM, Robert D. (2006), *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. & MANIN B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press..

PRZEWORSKI, A. (2001), "Sobre o Desempenho do Estado: uma perspectiva agent x principal". In PEREIRA, L. C. B. & SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: FGV.

\_\_\_\_\_. (2002). "Accountability social em América Latina y más allá". In PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. *Controlando La Política*. Editora: Temas.

SHUGART, M. S. & CAREY, J. M. (1992), *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

SHUGART, M. S. & HAGGARD, S. (2001), "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". In HAGGARD, S. & MCCUBBINS, M. D. (org.) *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.