

# Qualidades da democracia: como analisá-las

LEONARDO MORLINO

Professor da Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli

Roma, Itália

[morlino@luiss.it](mailto:morlino@luiss.it)

## Resumo

Este artigo pergunta: qual é a melhor estratégia analítica para identificar a qualidade democrática em diversos países? Primeiramente, ele sugere uma definição de qualidade em termos de procedimento, conteúdo e resultado; oferece uma definição de boa democracia; e enfoca qualidades empíricas mencionadas em abordagens normativas relevantes à democracia. Estas incluem Estado de Direito, *accountability* eleitoral, *accountability* interinstitucional, participação, competição, liberdade, igualdade e responsividade. O núcleo do artigo define essas qualidades e discute problemas de implementação; padrões recorrentes de enfraquecimento de qualidades democráticas; conexões entre as qualidades; a necessidade de explicá-las adequadamente; e, como último passo, uma avaliação geral das qualidades democráticas de um país.

## I. Vinho antigo em garrafas novas?

DESDE A *República* de Platão e *Política* de Aristóteles, uma das questões mais recorrentes em estudos políticos tem sido “qual é a melhor forma de governo”. Mais recentemente, essa questão vem sendo reconsiderada e reformulada dentro do estudo empírico como “o que é uma boa democracia”, ou melhor, “o que é qualidade democrática”? Porém, a questão consequente e ainda mais importante é: qual é a melhor ferramenta analítica para explorar e detectar a qualidade democrática em diversos países? Este artigo enfocará esta questão em particular e também proporcionará uma resposta teórica à primeira questão dentro de uma abordagem empírica.

Ao olhar para trás, pelo menos até o início dos anos 1970, as origens externas da nossa questão são evidentes: a. se nas décadas recentes, descontentamento, insatisfação e alienação são fenômenos políticos crescentes em democracias antigas e estabelecidas, os motivos dessas atitudes, resultantes da baixa qualidade percebida dos regimes, são particularmente salientes; b. se cada vez mais países são definidos como democráticos, a questão do que efetivamente são os regimes implementados rotulados como democráticos é cada vez mais relevante e, consequentemente, a questão-chave parece ser novamente: qual é a qualidade democrática desses regimes; c. se situações de incerteza relativas aos regimes existentes estão crescendo, ou seja, se há um grande número dos chamados regimes híbridos (ver Morlino, 2009), o problema de olhar por trás da fachada ainda é relevante e como transformar esses regimes em democracia ao melhorar sua qualidade é, mais uma vez, saliente.

<sup>1</sup> Publicado originalmente em Morlino (2009). Traduzido para o português por André Luis de Sant'ana Hedlund, com autorização do autor. Revisão técnica de João Carlos Amoroso Botelho.

Se focarmos na rica literatura existente sobre democracias e democratizações, as origens intelectuais internas do tópico podem ser facilmente localizadas. Existem pelo menos três correntes principais: a. para autores que têm trabalhado sobre democratizações, inclusive consolidação e crise, a necessidade de olhar por trás da fachada das instituições estabelecidas significou responder questões sobre o conteúdo e funcionamento real dessas instituições; b. autores de democracias estabelecidas, especialmente aqueles pertencentes à tradição anglo-saxônica, i.e. Reino Unido, Canadá e Austrália, conduziram estudos sobre a chamada auditoria democrática; c. diversos bancos de dados, tais como os de *Polity IV*, *Freedom House*, *Economist's Intelligence Unit*, Banco Mundial, assim como *Bertelsmann Index*, fornecem medidas de aspectos relacionados ao desempenho democrático e, mais usualmente, à qualidade democrática.

Todos os três grupos de autores fizeram uma contribuição importante para o desenvolvimento do assunto. No primeiro grupo, podemos mencionar O'Donnell com sua noção de “democracia delegativa” (1994 e ver abaixo) ou Lijphart (1999) com sua tese sobre a superioridade da democracia consensual *vis-à-vis* democracias majoritárias em termos de implementação de qualidade democrática. No segundo grupo, Beetham e Weir (1999) desenvolveram uma análise de qualidade em termos de “auditoria”, que consiste em uma avaliação qualitativa sistemática do Reino Unido e, mais tarde com outros autores, do Canadá e, mais recentemente e muito eficientemente, da Austrália (ver Sawyer, Abjorensen e Larkin, 2009). Os diferentes bancos de dados são esforços massivos para disponibilizar pontuações e classificações ordenadas de um grande número de países, ou em alguns casos (principalmente, *Freedom House*), de todos os países independentes existentes em relação a aspectos-chave tais como Estado de Direito e liberdade. Esses dados também são muito importantes do ponto de vista de políticas públicas para aqueles – por exemplo – que estão planejando investir em um país ou precisam escolher onde começar uma empresa industrial.

Impulsos externos e pesquisa em Ciência Política pavimentaram o caminho para o desenvolvimento de uma ferramenta analítica mais sistemática e teoricamente consciente para estudos sobre qualidade da democracia. Porém, eles também deixaram alguns problemas em aberto, ou, pelo menos, não explicitamente tratados e resolvidos. O problema inicial em lidar com a questão é como lidar com um tópico normativo com o intuito de conduzir uma análise empírica metodologicamente correta. A resposta convencional, que remonta a Weber, é apenas uma: os conceitos e hipóteses-chave são consistentemente enunciados; o método empírico é aplicado de maneira transparente e replicável; os dados são produzidos com regras claras e bem definidas; a coleta de dados é feita escrupulosa e tão sistematicamente quanto possível ou com uma amostragem correta; as

conclusões empíricas são empiricamente bem apoiadas. Este tem sido o principal percurso escolhido pela maioria dos acadêmicos. Alternativamente, se aceitarmos o pluralismo de valores e visões consequentes sobre democracia, então, podemos adotar um percurso diferente e mais adequado para trabalhar com conceitos normativos contestados. Ou seja, deveríamos tentar construir uma ferramenta analítica que pode ser útil para pessoas com premissas normativas diferentes. Isso é possível se nas nossas definições e escolha correspondente de dimensões de qualidade democrática ou, como eu prefiro dizer, qualidades, cobrirmos cada aspecto empírico possível que seja consistente com cada concepção normativa de democracia importante existente.

Enquanto acredito que a solução proposta tornar-se-á mais clara e convincente nas próximas duas seções, deve ser enfatizado aqui que uma ferramenta analítica desse tipo é um passo adiante necessário no campo. De fato, quando olhamos para a literatura sobre o tema (ver acima), ora encontramos uma análise quantitativa, na qual o leitor não consegue entender o que realmente está por trás dos números e das classificações em *rankings*, ora encontramos uma análise qualitativa que se perde em detalhes e, frequentemente, não tem uma justificação teórica. Além disso, nos dois tipos de análise, a função-chave de uma empreitada científica, ou seja, a explicação, é esquecida. A ferramenta analítica que propomos evita esses problemas ao tentar combinar análise quantitativa e qualitativa, explicações empíricas e descrições de todos os principais aspectos que a maioria das noções normativas de democracia esperaria encontrar.

Para apresentar e discutir essa ferramenta, as próximas três seções sugerem uma definição de qualidade, de boa democracia, e identificam todas as qualidades empíricas que uma visão democrática normativa incluiria. As três seções subsequentes fornecerão mais definições e algumas considerações essenciais sobre essas qualidades. Consecutivamente, três seções adicionais destacarão a saliência da análise dos padrões recorrentes de subversão das qualidades, as conexões entre as qualidades, a necessidade de explanação adequada das qualidades avaliadas e, como último passo, uma avaliação geral das qualidades democráticas existentes em um país. Uma conclusão resumirá o caminho seguido e as características-chave da ferramenta de análise proposta.

## II. O que é “qualidade”

Uma análise da qualidade de uma democracia, ou seja, uma averiguação empírica sobre quão “boa” é uma democracia, requer não somente que adotemos uma definição de democracia, mas também que estabeleçamos uma noção clara de qualidade. A definição mínima de democracia (ver, por exemplo, Morlino, 1998) sugere que tal regime tenha pelo menos: sufrágio adulto universal; eleições justas, competitivas, recorrentes e li-

vres; mais de um partido político; e mais de uma fonte de informação. Entre aquelas que atendem a esses critérios procedimentais mínimos, análises empíricas adicionais são necessárias para detectar o grau em que elas lograram alcançar os dois objetivos principais de uma democracia ideal: liberdade e igualdade.

O segundo passo ao avaliar “boas” democracias é produzir uma definição clara de “qualidade”. Um *survey* do uso do termo nos setores industrial e de marketing sugere três significados diferentes de qualidade:

1. qualidade é definida pelos aspectos procedimentais estabelecidos relacionados a cada produto; um produto de “qualidade” é o resultado de processo exato, controlado e executado de acordo com métodos e tempo precisos e recorrentes; aqui, a ênfase está em *procedimento*;
2. qualidade consiste nas características estruturais de um produto, seja o design, materiais ou o funcionamento do bem, ou outros detalhes por ele apresentados; aqui, a ênfase está em *conteúdo*;
3. a qualidade de um produto ou serviço é indiretamente derivada da satisfação expressada pelo consumidor, por sua demanda repetida pelo mesmo produto ou serviço, independentemente de como é produzido, ou quais são os conteúdos, ou como o consumidor realiza a aquisição do produto ou serviço; de acordo com esse significado, a qualidade é simplesmente baseada em *resultado*.

Em resumo, as três noções diferentes de qualidade são alicerçadas em procedimentos, conteúdos ou resultados. Cada um tem implicações diferentes para o estudo empírico. De maneira importante, mesmo com todos os ajustes exigidos pela complexidade do “objeto” sob análise – democracia –, ainda é necessário ter em mente essas conceituações de qualidade enquanto elaboramos definições e modelos de qualidade(s) democrática(s).

### III. O que é uma “boa” democracia?

Uma democracia de qualidade é uma “boa” democracia. Como se mostra evidente, o problema na definição diz respeito ao que se entende pelo adjetivo. Partindo da definição mencionada acima, e das noções de qualidade prevalentes, considero que uma boa democracia, de qualidade, seja aquela que apresenta *uma estrutura institucional estável que realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do funcionamento legítimo e correto de suas instituições e mecanismos*. Uma boa democracia

é, portanto, antes de qualquer coisa, um regime amplamente legítimo que satisfaz completamente seus cidadãos (*qualidade em termos de resultado*). Quando as instituições têm o apoio total da sociedade civil, elas podem buscar os valores de um regime democrático. Se, em contraste, as instituições são obrigadas a adiar seus objetivos e gastar energia e recursos na consolidação e manutenção de sua legitimidade, ultrapassar, por menor que seja, o limite mínimo para a democracia torna-se uma proeza notável. Em segundo lugar, uma boa democracia é aquela em que seus cidadãos, associações e comunidades das quais é composta gozam de pelo menos um nível moderado de liberdade e igualdade (*qualidade em termos de conteúdo*). Em terceiro lugar, em uma boa democracia, seus cidadãos têm o poder por si próprios de checar e avaliar se o governo está buscando os objetivos de liberdade e igualdade de acordo com o Estado de Direito. Eles monitoram a eficiência da aplicação das leis em vigor, a eficácia das decisões tomadas pelo governo e a responsabilidade e a *accountability* políticas das autoridades eleitas em relação às demandas expressadas na sociedade civil (*qualidade em termos de procedimento*).

No entanto, além de uma definição geral de uma democracia de qualidade, também gostaria de relembrar aqui as principais noções normativas contemporâneas de democracia, destacar suas conexões com aquela definição, bem como com as qualidades que serão discutidas na próxima seção. Elas incluem pelo menos: 1. a democracia representativa liberal; 2. a democracia responsiva; 3. a democracia participativa; 4. a democracia deliberativa; 5. a democracia associativa; 6. a democracia igualitária ou social; 7. a governança democrática. Adicionalmente, existem diversas outras noções normativas, que misturam as anteriores. Há uma literatura ampla sobre todas essas noções que não posso esperar resumir aqui, uma vez que a área inteira é muito vasta e rica. Na verdade, ela cobre a maior parte da filosofia política contemporânea<sup>2</sup>.

Para o propósito do nosso argumento aqui, parece suficiente enfatizar que na noção mais clássica de democracia representativa, tal como desenvolvida por Mill (1861) e, mais recentemente, Schumpeter (1942), Dahl (1956 e 1971), Sartori (1957 e 1987) e inúmeros outros autores, as características fundamentais são as procedimentais. *Accountability* e competição estão no núcleo dessa concepção. Entretanto, liberdades efetivas (ver também Berlin, 1958), ou seja, um valor de conteúdo, complementam-na. Na proposta de Dahl (1971) e May (1978, ver também Kuper, 2004), o aspecto essencial da democracia responsiva está nos resultados das decisões que espelham as preferências dos governados. Contudo, de acordo com essa noção, aspectos procedimentais e de conteúdo também são importantes. Para as

<sup>2</sup> Um livro clássico sobre as noções de democracia é o de Held (1987).

concepções mais recentes de democracia participativa, que é principalmente, porém não exclusivamente, procedimental, como as desenvolvidas por Pateman (1970) e diversos outros autores, participação e liberdade são os aspectos-chave a serem considerados. Na democracia deliberativa, como proposta por Habermas (1996), Cohen (1989), Dryzek (1990 e 2000) e outros, o processo que está fundamentado na discussão pública entre indivíduos livres e iguais e acarreta uma dimensão procedimental (participação) e uma de conteúdo (liberdade) é o elemento-chave. Na democracia associativa e organizacional, tal como teorizada por Hirst (1997) e outros, *accountability*, participação e liberdade são elementos-chave, ou seja, existe uma mistura de aspectos procedimentais e de conteúdo. Na democracia igualitária ou social, igualdade/solidariedade é o aspecto fundamental, porém, existem inúmeras outras concepções, por exemplo, a desenvolvida por Rawls (1971) ou mais recentemente por Ringen (2007), na qual a liberdade também é um valor central a ser implementado. No entanto, essas noções enfocam o conteúdo democrático. O Estado de Direito, outra característica procedimental, parece ser o elemento-chave da governança. Aqui também, o debate sobre este tópico é muito amplo, e a maior parte dele está alicerçada em análises empíricas (ver Pierre e Peters, 2000). Para concluir este ponto, enfatizemos, primeiramente, que quase todas as noções normativas de democracia combinam aspectos diferentes e que apenas o aspecto ou os aspectos-chave foram mencionados aqui. Em segundo lugar, esses aspectos podem ser recorrentes, ou seja, quando passamos do discurso ideal para as dimensões empíricas há uma espécie de funil em que os mesmos aspectos são sempre os que precisam ser verificados.

#### IV. Quais qualidades

Levando em consideração o que foi citado acima, posso, portanto, indicar oito possíveis *dimensões* ou *qualidades* sobre as quais boas democracias podem variar, que deveriam estar no centro da análise empírica, além de cobrir a maioria das noções normativas de democracia discutidas brevemente na seção anterior. As primeiras cinco são dimensões procedimentais. Embora também sejam relevantes aos conteúdos, essas dimensões referem-se apenas às regras. A primeira dimensão procedimental é o *Estado de Direito*. A segunda e a terceira dimensões procedimentais dizem respeito às duas formas de *accountability* (*eleitoral e interinstitucional*). A quarta e a quinta são as clássicas *participação* e *competição*, que, no entanto, têm um *status* teórico especial (ver abaixo). A sexta e a sétima dimensões são substantivas em natureza.

A primeira é o total respeito aos direitos que são expandidos pela realização de um espectro de *liberdades*. A segunda é a implementação progressiva de uma *igualdade* política, social e econômica maior. A última, oitava dimensão, refere-se à *responsividade* ou correspondência do sistema aos desejos dos cidadãos e da sociedade civil em geral. Essas dimensões serão mais bem elaboradas em três seções separadas abaixo. Aqui, entretanto, algumas considerações gerais deverão ser adicionadas.

O quadro analítico proposto aqui se diferencia de outros estudos sobre a qualidade de democracia, tais como os de Altman e Pérez-Liñán (2001) e Lijphart (1999). Enquanto esses dois estudos também são baseados nos indicadores enquadrados por alguns dos elementos discutidos acima, eles não consideram todos os elementos, e a análise empírica consequente é mais limitada<sup>3</sup>. Altman e Pérez-Liñán retornam a três aspectos que utilizam o conceito de poliarquia de Dahl (direitos civis, participação e competição), que cabem na primeira dimensão substantiva indicada acima e que também podem ser indicadores das dimensões procedimentais. Alguns dos indicadores que Lijphart emprega em seu estudo incluem representação feminina, participação eleitoral, satisfação com a democracia e corrupção. Esses indicadores também são abrangidos pelas cinco dimensões mencionadas acima. A análise deste estudo, porém, é mais próxima daquela feita por Beetham (em especial 1999), que enfatiza a combinação virtuosa de medidas qualitativas e quantitativas na análise geral empírica do fenômeno. Algumas diferenças emergem imediatamente, todavia, na definição de boa democracia que eu proponho aqui, e subsequentemente na abordagem divergente na apresentação e na justificação dos indicadores e dimensões de variação.

As instituições e os mecanismos de democracias representativas são os objetos principais da análise de qualidade de uma democracia. Isso não significa ignorar a democracia direta como a expressão máxima de qualidade democrática, mas, sim, reconhecer a experiência secular das democracias representativas e seu potencial real para melhorar. Se a análise for focada nas democracias representativas, então *accountability* – um aspecto nuclear na experiência de democracia representativa – se torna realmente uma dimensão central à medida que garante aos cidadãos e à sociedade civil em geral um meio de controle efetivo sobre as instituições políticas. Essa característica atenua as dificuldades que existem objetivamente quando há uma mudança de democracia direta para representativa.

*Accountability*, especialmente *accountability* eleitoral (ver abaixo), é baseada em dois pressupostos da tradição liberal que enfatizam a interconectividade e as possíveis tensões entre as qualidades mencionadas. O primeiro

<sup>3</sup> Essas escolhas são justificadas apenas pela estratégia de pesquisa envolvendo análise comparativa de muitos casos. Com efeito, essa é a estratégia seguida tanto por Altman e Pérez-Liñán (2001) quanto por Lijphart (1999).

pressuposto é que, se os cidadãos genuinamente recebem a oportunidade de avaliar a responsabilidade do governo em termos de satisfação das suas próprias demandas de necessidades, eles são capazes de fazê-lo. O segundo pressuposto relacionado é que cidadãos, ora sozinhos ora parte de um grupo, são os únicos possíveis juizes das suas próprias necessidades: nenhum terceiro pode decidir sobre essas necessidades, uma vez que eles têm uma percepção relativamente precisa sobre elas. Deixar de mencionar esses pressupostos é um erro. Eles precisam ser explicitados e levados em consideração desde o início. É errôneo também considerar cada um deles como uma escolha meramente ideológica. Pelo contrário, é importante reconhecer que democracias ocidentais seguiram uma trajetória democrática liberal e que toda análise concreta das qualidades da democracia deve levar isso em consideração, bem como a mudança para escolhas mais igualitárias caracterizadas pela garantia de direitos sociais (ver sobre isso abaixo).

Além disso, liberdade e igualdade, seja como elas forem entendidas, estão necessariamente ligadas a *accountability* e responsividade. De fato, uma maior implementação de liberdade e igualdade para os cidadãos e a sociedade civil se encontra na esfera desses mecanismos representativos. Ademais, o Estado de Direito efetivo também é indispensável para a boa democracia. O Estado de Direito está interconectado com liberdade no que concerne a todas aquelas leis que diretamente ou indiretamente sancionam esses direitos e a sua realização concreta. Como será explicado na próxima seção, liberdade, igualdade e até *accountability* são de fato inalcançáveis se o respeito pela lei não é efetivo ou a eficácia decisória não é garantida pelo governo e pela administração. Essas são as pressuposições fundamentais necessárias para decidir sobre e realizar as políticas de qualidades democráticas.

Os principais sujeitos de tal democracia são os indivíduos-cidadãos, as comunidades territoriais e as várias formas de associações com valores, tradições ou metas em comum. Neste sentido, a possibilidade para a boa democracia existe não somente no caso de um território definido com uma população específica controlada pelas instituições do Estado sob um governo democrático, mas, também, para entidades mais abrangentes. O ponto principal é que os sujeitos supracitados estão no coração de uma democracia na qual os processos mais importantes são aqueles que funcionam de baixo para cima, e não vice-versa. Sendo assim, a transferência das dimensões analíticas do nível nacional ao nível

supranacional – apesar de não ser descomplicada e sem dificuldade – é possível. A chave é manter constantes os mesmos elementos característicos de cada dimensão.<sup>4</sup>

A necessidade de compreensão da complexidade inerente à noção de democracia de “qualidade” motiva o emprego das oito dimensões elaboradas acima. Essa elaboração sinaliza dois aspectos de cada dimensão: cada uma pode variar em relação às outras em termos de forma e grau relativo de desenvolvimento. Consequentemente, a análise exige indicadores, certas medidas que revelam como e em que grau cada dimensão está presente não apenas em países diferentes, mas, também, em diversos modelos de boa democracia. Esses dados empíricos deverão possibilitar também um rastreamento eventual do crescimento das democracias de qualidade.

## V. As dimensões procedimentais

A linha de raciocínio seguida até este ponto nos leva a uma análise mais próxima das dimensões constitutivas de qualidade democrática, as condições essenciais para a sua existência e os numerosos problemas relacionados que se associam ao estudo empírico. Aqui, eu considero as dimensões procedimentais; as outras serão tratadas nas próximas seções. A primeira dimensão procedimental abrange o *output* da decisão e sua aplicação e é constituída pelo Estado de Direito. A segunda concerne à relação entre *input* e *output* e considera a *accountability*. Existe um corpo vasto de literatura, o qual eu não resumirei aqui, sobre essas duas dimensões. Para simplificar, cada dimensão será analisada com relação a três aspectos: a definição empírica, os problemas de implementação e a condição ou condições centrais.

O *Estado de Direito* não é apenas o reforço de normas legais. Ela também conota o princípio de supremacia da lei, qual seja, o *legum servi sumus* ciceroniano, e acarreta pelos menos a capacidade, mesmo que limitada, para fazer as autoridades respeitarem as leis, e dispor de leis que são não retroativas, de conhecimento público, universais, estáveis e sem ambiguidade<sup>5</sup>. Essas características são fundamentais para qualquer ordem civil e um requisito básico para a consolidação democrática (ver Morlino, 1998), juntamente com outras qualidades básicas tais como o controle civil do Exército e a independência do Judiciário.

Podemos identificar diversos aspectos particularmente críticos que caracterizam o Estado de Direito. Estão incluídos:

4 Este assunto é tratado nas duas próximas seções.

5 A definição mínima do Estado de Direito, sugerida por Maravall (2002), refere-se à implementação de leis que (i) foram promulgadas e aprovadas segundo procedimentos pré-estabelecidos; (ii) são não retroativas..., porém gerais, estáveis, claras, e ordenadas hierarquicamente...; (iii) aplicadas a casos particulares por cortes livres de influência política e acessíveis a todos, cujas decisões seguem requisitos procedimentais e estabelecem culpa por meios ordinários.

- Segurança individual e ordem civil com foco em direito à vida, ausência do medo e da tortura, segurança pessoal e o direito à propriedade privada garantidos e protegidos em todo território nacional.
- A aplicação *erga omnes* do sistema jurídico, também no nível supranacional, garantindo os direitos e a igualdade dos cidadãos;
- A ausência, mesmo em nível local, de áreas dominadas pelo crime organizado;
- A ausência de corrupção nos poderes político, administrativo e judiciário;
- A existência de uma burocracia, local, centralizada e civil que competente e eficientemente aplica as leis e assume a responsabilidade no caso de erro;
- A existência de uma força policial eficiente que respeita os direitos e liberdades garantidas pela lei;
- Acesso igualitário e desimpedido de cidadãos ao sistema de justiça em casos de processos entre cidadãos privados e instituições públicas;
- Resolução razoavelmente rápida de investigações criminais e de processos judiciais administrativos e civis;
- A completa independência do Judiciário de qualquer influência política.

Todos listados acima dizem respeito à aplicação eficiente da lei e à resolução justa de processos judiciais dentro do sistema jurídico. Cada pode ser representado por vários indicadores, e os dados relevantes podem ser analisados caso a caso usando tanto técnicas qualitativas quanto quantitativas. As principais características e o grau em que a Estado de Direito é respeitado podem ser reconstruídos para cada caso em cada país<sup>6</sup>.

Deve-se ressaltar, mesmo que de modo passageiro, que a análise implicitamente proposta aqui seria muito custosa e praticamente impossível de aplicar a um número elevado de casos. O nível de detalhe e minuciosidade incorporado na investigação é destinado a um número limitado de casos, produzindo os melhores resultados para um projeto que visa examinar no máximo quatro ou cinco países. Casos adicionais exigiriam uma redução no número de variáveis e a eliminação de algumas dimensões. As que devem ser mantidas na análise a todo custo, até na análise quantitativa de muitos casos, incluem: o nível de corrupção com quaisquer dados disponíveis sobre o fenômeno; o acesso dos cidadãos ao sistema judicial; e a duração de procedimentos legais utilizando as estatísticas judiciárias pertinentes. Está claro, contudo, que esses poucos indicadores podem fornecer somente uma ilustração incompleta do fenômeno.

Um olhar mais atento aos problemas concretos da implementação deve ser acompanhado de uma sensibilização sobre forças de oposição que recentemente receberam atenção em numerosos artigos e estudos.

Primeiramente, uma aplicação rigorosa da lei, ou, em certos casos, a relação com uma burocracia apenas superficialmente eficiente, pode ter consequências particularmente negativas para os membros da sociedade mais fracos e vulneráveis do ponto de vista social (O'Donnell 1999, 312-313). Sendo assim, existe a possível utilização da lei como uma genuína “arma política” (Maravall, 2002). Aqui, vemos uma tentação persistente e difusa para os políticos a usar a lei contra seus adversários se, por exemplo, a oposição for condenada a se manter como tal por um longo tempo e não ter nenhuma chance de vitória eleitoral em um futuro próximo. Políticos também são tentados a usar atos judiciais para reforçar sua própria posição contra a oposição. Em outros casos, quando há cumplicidade entre os políticos, os próprios juizes, com o apoio da mídia, são tentados a recorrer ao Judiciário em retaliação a certas decisões políticas que eles consideram inaceitáveis. Em um nível diferente, existe também uma tendência crescente entre cidadãos individuais ou grupos econômicos de recorrer à lei para afirmar seus próprios interesses. Alguns estudiosos classificam esse fenômeno com uma “juridificação” da democracia contemporânea (ver, por exemplo, Guarnieri e Pederzoli, 1997). Finalmente, e não de todo diferente, existe a atitude cultural difusa e popular que interpreta a lei como um severo impedimento à realização de interesses próprios que deveria ser contornado a todo custo. Essa atitude, comum em diversos países do mundo, desde o sul da Europa à América Latina e também ao leste europeu, se estende da classe popular à empreendedora. O ditado italiano “*fatta la legge, trovato l'inganno*”, que sugere que a fraude caminha lado a lado com a lei, parece particularmente cabível nesse respeito.

Em resumo, a análise do Estado de Direito democrático em qualquer país deve ser feita de maneira cautelosa, com devida atenção às tendências que trabalham contra a sua realização. Ela ainda constitui um fator essencial da qualidade democrática e exerce um papel importante para a existência e o desenvolvimento das outras dimensões. Quais, portanto, são as condições fundamentais que permitem pelo menos um desenvolvimento moderado do Estado de Direito? Estudos sobre várias dimensões desse tema sugerem que a difusão de valores liberais e democráticos, tanto no nível popular quanto, especialmente, no nível das elites, bem como a existência de tradições burocráticas e meios legislativos e econômicos necessários para o seu pleno exercício são as condições necessárias para o Estado de Direito democrático.

Porém, essas condições existem em pouquíssimos países e são muito difíceis de criar. Conseqüentemente, também é difícil cultivar e aperfeiçoar essa dimensão de qualidade democrática. A estratégia mais razoável

6 Por exemplo, a análise da situação na Itália está em Della Porta e Morlino (2001).

e concreta é proceder em passos curtos e mensurados que seguem as linhas e os objetivos emergidos acima. Essa estratégia é inerentemente crítica à conclusão de Putnam (1993) de que contornos institucionais de um regime democrático específico são fixados nas mais antigas tradições cívicas daquele país e que as instituições de um país necessariamente se transformam de modo extremamente lento.

*Accountability*, a segunda e terceira qualidades consideradas aqui, é a obrigação dos líderes políticos eleitos de responderem por suas decisões políticas quando questionados pelos cidadãos-eleitores ou outros corpos institucionais. Schedler (1999, 17) sugere que a *accountability* tem três características principais: informação, justificativa e punição/compensação. O primeiro elemento, informação sobre o ato político ou série de atos de um político ou órgão político (governo, parlamento e assim por diante), é indispensável para atribuir responsabilidade. A justificativa se refere às razões sustentadas pelos líderes governantes para suas ações e decisões. O terceiro, punição/compensação, é o resultado alcançado pelo eleitor ou qualquer outra pessoa ou corpo seguindo uma avaliação da informação, das justificativas e de outros aspectos e interesses por trás do ato político. Todos os três elementos exigem a existência de uma dimensão pública caracterizada por pluralismo e independência, além da participação real e um conjunto de atores individuais e coletivos.

A *accountability* pode ser eleitoral ou interinstitucional. A *accountability* eleitoral é aquela em que os eleitores podem exigir da autoridade eleita, ou seja, que os governados possam exigir do governante à luz de certos atos que ele executou. Esse primeiro tipo de *accountability* tem natureza periódica e é dependente das várias datas de eleição nacional, local e, se existir, supranacional. O eleitor decide e premia o candidato incumbente ou quadro de candidatos com um voto em seu favor ou, então, os pune ao votar em outro candidato, se abstendo do voto ou anulando-o. Os atores envolvidos na *accountability* eleitoral são o governante e os governados, logo, são politicamente desiguais. Essa dimensão de qualidade democrática pode se tornar menos irregular somente quando consideradas as várias ocasiões eleitorais nos níveis local, nacional e, para os cidadãos europeus, supranacional. A continuidade também é sustentada quando os cidadãos podem votar em referendos sobre assuntos relacionados à atividade do governo central.

A *accountability* interinstitucional é a responsabilidade que os governantes têm de responder a outras instituições ou atores coletivos com expertise e poder de controlar o comportamento dos governantes. Em contraste com a *accountability* eleitoral, os atores são, na maioria das vezes, politicamente iguais. A *accountability* interinstitucional é relativamente contínua, sendo formal ou substancialmente formalizada pela lei. Na prática, ela é normalmente manifestada no monito-

ramento exercido pela oposição no Legislativo, pelos vários juízes e verificações feitas pelo sistema judicial, se estiverem ativos, e por cortes constitucionais, órgãos de controladoria do Estado, bancos centrais e outros corpos de propósito similar que existem em democracias. Partidos políticos fora do Legislativo também exercitam esse tipo de controle, assim como a mídia e outras associações intermediárias, tais como sindicatos, associações de empregados e outros do gênero (ver O'Donnell, 1999; Schmitter, 1999).

Certas condições subjacentes devem existir para garantir que as duas formas de *accountability* possam ser totalmente reivindicadas. Para a *accountability* eleitoral, a competição política e a distribuição de poder devem ser no mínimo justas o suficiente para permitir alternativas eleitorais genuínas nos vários níveis de governo. O enfoque de Altman e Pérez-Liñán (2001) à competição e seu desenvolvimento de um indicador que mede a “presença equilibrada de oposição no Parlamento” merece ser mencionado aqui. Esse indicador tem um valor negativo quando o partido governante domina a legislatura em termos de assentos ou quando a oposição é tão forte que constitui um problema para a eficácia decisória do governo. A ausência de alternância e a bipolaridade entre dois partidos, ou entre linhas partidárias ou coligações, diminui a importância e a força da *accountability* eleitoral. Se ela existe, é relevante apenas no nível de candidatos individuais. A presença de *accountability* interinstitucional depende, pelo contrário, de um sistema jurídico que, conforme mencionado acima, garante o exercício de pesos e contrapesos por outras entidades públicas que são independentes do governo e não estão competindo como uma alternativa a ele. Essa forma de *accountability* requer estruturas intermediárias bem estabelecidas e fortes; uma oposição política responsável e vigilante; mídia independente que tem consciência de sua função cívica; e uma rede bem desenvolvida de organizações e associações ativas e informadas que compartilham valores democráticos.

Dada a opacidade bem conhecida dos processos políticos e a complexidade expressada sobre eles em momentos de informação, justificativa e avaliação, políticos dispõem de oportunidades amplas de manipular seus contextos de maneira a absolver a si próprios de quaisquer responsabilidades concretas. A *accountability* frequentemente se torna uma frase de efeito mais conectada à imagem de um político do que a qualquer decisão que ele ou ela possa ter tomado ou os resultados que ele ou ela possa ter produzido. Resultados negativos são facilmente justificados com referências a eventos imprevistos ou com o favorecimento da imprensa para influenciar a opinião pública. Ao mesmo tempo, bons efeitos, às vezes obtidos com o custo do sacrifício dos governantes, podem resultar em julgamentos punitivos ou negativos para o governante no período das próximas eleições.

A própria ação, frequentemente ideológica e instrumental, de partidos e outros componentes da oposição política, ou até mesmo de atores da mídia que estão em posição para conduzir processos públicos, às vezes sobre bases inconsistentes, reconfirma a dificuldade de implementação de uma *accountability* genuína. A falta de distinções claras entre líderes incumbentes e líderes de partido – o chefe de governo frequentemente também controla os partidos – significa que os partidos, sejam eles da oposição ou da maioria, são prejudicados na realização da sua função de guardiões para seu eleitorado. No nível parlamentar, a disciplina do partido é considerada como mais importante do que a *accountability* para com os eleitores, e na prática, a maioria parlamentar apoia o governo sem controlá-lo. Além disso, deveria existir também uma distinção clara entre o líder responsável, ora do governo, ora da oposição, e as camadas intermediárias dos atores do partido que variam desde militantes até simpatizantes. Estes desencadeiam um processo de baixo para cima que orienta como os partidos deveriam controlar o governo ou organizar sua oposição. Estudos recentes sobre organização de partidos em muitas democracias avançadas (Katz e Mair, 1995) indicam uma tendência oposta, contudo, caracterizada por líderes oligárquicos fortes que agem em colusão (ao invés de competição) com os outros partidos. O cenário mais extremo relacionado a esse fenômeno é que partidos, apoiados pelo financiamento público, efetivamente formam “cartéis”.

Cidadãos em países europeus encontram mais dificuldades em garantir a *accountability* em razão da existência da dimensão supranacional criada pela União Europeia. O exemplo mais adequado de como os governos nesses países evitam a *accountability* é a tática bem conhecida de “transferência de culpa”. Aqui, a responsabilidade política para cada decisão impopular tomada pelo governo é transferida do nível nacional para o nível europeu, mesmo quando elas concernem a assuntos claramente definidos tais como a otimização das administrações nacionais ou a reorganização das finanças estatais para atender grandes déficits nacionais. Governos ou políticos nacionais justificam suas ações, que resultam em oposição pública generalizada, ao afirmar que suas mãos foram forçadas por coligações de oposição no Conselho de Ministros da União Europeia ou no Conselho Europeu de primeiros-ministros e chefes de Estado, ou pelos votos no Parlamento Europeu.

Como Maravall (1997) já discutiu, existem diversas formas pelas quais os líderes de governos podem evitar a *accountability*. Ao mesmo tempo, a ausência ou a extrema debilidade da *accountability* interinstitucional faz com que a *accountability* eleitoral permaneça como o único instrumento de garantia dessa dimensão de qualidade democrática. As oportunidades de exercício de *accountability* eleitoral, no entanto, são apenas periódicas e, em alguns casos, devem aguardar muitos anos antes das próximas eleições. O resultado é que temos um

tipo de “democracia delegativa” (ver O’Donnell, 1994 e acima) – uma democracia de má qualidade na qual o cidadão lança seu voto e é subsequentemente ignorado até a próxima eleição. Os cidadãos são deixados sem meios de controlar a corrupção e o mau governo, e não existem outras instituições realmente capazes de garantir a *accountability* horizontal. As condições centrais para garantir a *accountability* são consideravelmente óbvias e são razoavelmente claras de acordo com a discussão acima. Algumas, todavia, devem ser explicitamente mencionadas. Primeiramente, além de alternativas eleitorais genuínas e bipolaridade entre partidos políticos, para uma forma de *accountability* existir com algum grau de efetividade, a outra deve estar presente também, sendo que cada uma reforça a outra. Em seguida, a magistratura e outras instituições públicas que são independentes do Executivo e do Legislativo e capazes de exercer concretamente os pesos fornecidos pela lei também são necessárias. Em terceiro lugar, é igualmente essencial que cidadãos interessados, educados e informados, que internalizaram os valores fundamentais da democracia, permaneçam envolvidos no processo político. Em quarto lugar, está a presença de fontes independentes de informação. Finalmente, a *accountability* eleitoral e a horizontal são ambas apoiadas quando um conjunto de atores intermediários ativos de várias dimensões, tais como partidos e associações, são organizacionalmente bem estruturados e presentes na sociedade civil.

Participação e competição são qualidades que podem afetar todas as outras dimensões, tal como demonstrado pela análise anterior, pelas páginas subsequentes e, acima de tudo, pelos resultados do estudo deste tópico (ver Diamond e Morlino, 2005). Participação pode ser definida como o conjunto total de comportamentos, sejam eles convencionais ou não, legais ou beirando a legalidade, que permite que mulheres e homens, como indivíduos ou grupos, criem, revivam ou fortaleçam a identificação de grupo ou tentem influenciar o recrutamento de autoridades políticas (as representativas e/ou governamentais) e suas decisões, com o intuito de manter ou mudar a alocação de valores existentes.

As duas metas principais da participação são alcançar ou fortalecer uma identidade ou satisfazer um interesse específico, ou seja, participação para se tornar “parte”, para reviver ou reafirmar um senso de pertencimento ou identificação com um grupo de um tipo diferente, e participação instrumental para tentar alcançar alguma meta. Consequentemente, se existe participação convencional, as manifestações básicas são eleitorais, com o voto em referendos e eleições nos níveis nacional e local; dentro de organizações políticas, com filiação e outras formas de atividades; e dentro de associações de interesse, novamente com filiação e/ou outras formas. Se a participação é não convencional, pode haver: greves, demonstrações, distúrbios e outras formas de violência, incluindo ações terroristas. Mais recentemente, formas de participação relacionadas a



arenas de políticas públicas e democracia deliberativa que têm se desenvolvido em alguns países também devem ser levadas em consideração. As oportunidades para as elites políticas de criar ocasiões e incentivos para a participação são muito amplas. A participação obediente e complacente é frequentemente o tipo de envolvimento que os líderes buscam, e nisso o clientelismo e formas similares podem ajudar em muitas novas democracias, não só nas antigas que vivenciaram o fenômeno.

O segundo “motor” que pode desenvolver outras qualidades, além de ser considerado como uma “qualidade” por si só, é a competição, que existe se mais de um ator político está envolvido nos processos de tomada de decisão. Para avaliá-lo, podemos mirar os processos políticos com o intuito de analisar o nível de competição entre os atores que estão envolvidos, assim como os resultados desses processos políticos, identificando padrões de formação de governo ou a escolha potencial entre políticas alternativas que deveriam se tornar manifestas no lado do *output* do processo político se houver competição política no lado do *input*. As principais dimensões salientes são: competição entre atores políticos e societários, caracterizada pela liberdade a todos os partidos políticos para competir entre si e competição política justa; competição interna a atores políticos e societários; o lado do *output* da competição política. Forçar a competição a se tornar mais forte e disputada é uma forma tipicamente recorrente de fortalecer ambos os lados dos atores em conflito e, nessa perspectiva, também é uma maneira recorrente de modelar, senão subverter, a competição.

Os padrões mais perigosos e recorrentes de subversão das duas qualidades procedimentais afetam comportamentos diferentes, com complexidades e ambiguidades também. Em relação à participação, a tentativa de assegurar uma participação controlada, que pode simplesmente tomar a forma de apoio obediente para as ações verticais do governo, se origina em tradições autoritárias ou não democráticas do país. Isto é, existe um esforço para fazer as pessoas participarem, porém, somente com comportamentos que apoiam as autoridades vigentes. Outras formas de participação são desencorajadas, e isso não é difícil em contextos políticos e sociais com uma tradição pobre de sociedade civil ativa e autônoma. Participação agravada por várias formas de violência também é uma maneira subvertida de “tomar parte” da política. Tal como sugerido por Dahl alguns anos atrás (1971), um elemento-chave na definição de democracia é um compromisso firme com a “resolução pacífica de conflitos”. Consequentemente, o uso de meios violentos distorce a própria funcionalidade de toda a democracia. Em relação à competição, existem dois padrões recorrentes de subversão. O primeiro é a tentativa de excluir a competição em alguma área na qual a função da competição e suas consequências, em uma democracia, deveriam ter resultados relevantes, por exemplo, fazendo um pacto entre dois

partidos que participam de uma eleição ou concordando em excluir *a priori* um ator político, pessoa ou grupo da participação justa em uma eleição. O segundo padrão de subversão significativo é a existência de atitudes e comportamentos extremos que são antidemocráticos e, por consequência, não permitem uma competição aberta e efetiva, o que sempre supõe o compartilhamento de alguns valores políticos básicos.

## VI. As duas dimensões substantivas

Liberdade e igualdade são os dois principais ideais democráticos e, obviamente, centrais para diversas definições normativas de democracia. Dahl (ver, por exemplo, 1971), Marshall (1963) e vários outros autores contribuíram com muitas sugestões sobre quais direitos essenciais deveriam ser promovidos em democracias (ver acima). Majoritariamente, esses direitos podem ser agrupados em direitos políticos, direitos civis para liberdade e direitos sociais para igualdade/solidariedade.

Direitos políticos incluem o direito ao voto, o direito de líderes políticos de competirem por apoio eleitoral e o direito de ser eleito a um cargo público (eleitorado passivo). Mas, em uma democracia, o direito político por excelência, ou seja, o direito ao voto, pode ser fortalecido e estendido quando os mecanismos eleitorais são tais que o eleitor ganha a possibilidade/direito de eleger o governo diretamente (eleições para chefe de Estado ou primeiro-ministro, que também assume o cargo de chefe de governo) ou então *de facto* (quando o líder do partido ou coligação vitoriosa em um contexto bipolar é eleito primeiro-ministro). Uma versão ainda mais rica desse direito é alcançada quando os cidadãos podem influenciar ou escolher os candidatos eleitorais, isto é, o eleitorado passivo em eleições intrapartidárias ou primárias. Um problema a ser resolvido sobre esse tema é a extensão da cidadania política a residentes adultos em um dado território de modo que imigrantes possam participar também dessa parte do processo político.

Direitos civis essenciais incluem liberdade pessoal, direito à defesa legal, direito à privacidade, liberdade de escolha do local de residência, liberdade de movimento e residência, direito de expatriação e emigração, liberdade de sigilo de correspondência, liberdade de pensamento e expressão, direito à educação, direito a informação e imprensa livre e liberdades de reunião, associação e organização, incluindo organizações políticas não relacionadas a sindicatos. Além disso, dentro da categoria mais ampla de direitos civis, os então chamados direitos cívico-econômicos também merecem destaque. Elaborado por Giddens (1984), estes incluem não somente os direitos a propriedade privada e empreendedorismo, obviamente condicionados

dentro dos limites sociais fixados por lei, mas, também, os direitos associados com a empregabilidade e ligados à forma como o trabalho é cumprido, o direito a um salário justo e descanso e o direito à negociação coletiva.

Como a esmagadora maioria de sistemas democráticos legais estabeleceu esse conjunto de direitos civis, há duas dimensões primárias que parecem ser importantes para uma boa democracia. A primeira se refere à capacidade de enriquecimento do legado de direitos e liberdades gozado pelos cidadãos sem limitar ou prejudicar os outros. A segunda concerne aos procedimentos reais pelos quais esses direitos são garantidos a todos os residentes em uma determinada área. Esta última dimensão nos leva de volta às questões de eficiência que foram levantadas na discussão sobre o Estado de Direito. Conforme descrito na seção anterior, por exemplo, o direito à defesa legal abrange o direito ao processo adequado, a um julgamento rápido e à assistência legal, independentemente dos meios econômicos do cidadão. Muito embora a sobreposição de tais direitos pareça ser confusa e longe de elegante de um ponto de vista teórico, ela é inevitável quando se deseja demonstrar como direitos e liberdades são o “conteúdo” da democracia que é importante por si só.

Os principais direitos sociais da estrutura democrática incluem direito à saúde ou ao bem-estar físico e mental; direito a seguridade e assistência sociais; direito de trabalhar; direito à dignidade humana; direito à greve; direito de estudar; direito a ambientes saudáveis e, mais amplamente, ao meio ambiente e à proteção do meio ambiente; e direito à moradia. Não há muita variação desses direitos de país para país, embora todos enfrentem obstáculos para a atualização completa e todos tenham maior potencial para melhora do que os direitos civis e políticos.

O maior problema associado a esses três tipos de direitos reside no custo que muitos, especialmente os direitos sociais, impõem à comunidade. Consequentemente, houve tentativas para redesenhar políticas que apoiam direitos sociais de forma a aliviar o fardo econômico que eles impõem à sociedade. Sabe-se também que a aplicação ampla de direitos sociais é o melhor meio disponível para a diminuição da desigualdade e, portanto, para a realização de outros ideais democráticos. Apesar disso, muitos países democráticos demonstram sérias deficiências nos direitos sociais, que frequentemente são mais precários do que os direitos civis e políticos. Logo, os principais pré-requisitos para uma maior consolidação dos direitos sociais (além de vontade política) incluem bastante afluência no nível societário para fornecer os meios de realizar políticas de

coesão para indivíduos menos prósperos e, ao mesmo tempo, sindicatos unificados e organizados que representem um conjunto amplo de trabalhadores e sejam capazes de obter o reconhecimento e a eventual expansão desses direitos (ver Rueschemeyer, Huber-Stephens e Stephens, 1992).

A implementação da igualdade, se possível, está mais próxima de objetivos utópicos e não é sempre advogada por todos os apoiadores da democracia. Neste sentido, se podem distinguir pelo menos duas fases na afirmação desse valor. A primeira é amplamente aceita e diz respeito à igualdade formal. Ela pressupõe tanto a igualdade perante a lei quanto a proibição da discriminação baseada em sexo, raça, idioma, religião, opiniões e condições sociais e pessoais<sup>7</sup>. A segunda é mais problemática e se relaciona com a busca pela igualdade substantiva. Ela diz respeito à remoção de barreiras que limitam a igualdade social e econômica e, portanto, “o desenvolvimento completo da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização econômica, política e social de um país”<sup>8</sup>.

Todos os direitos que especificam como implementar liberdade e igualdade em uma sociedade democrática estão, no momento, tipicamente inseridos nas cartas constitucionais de muitos países. Ademais, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, anexada ao Tratado de Nice (de dezembro de 2000)<sup>9</sup>, claramente especifica todos os aspectos de dignidade, liberdade, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça referentes a essas duas dimensões de igualdade já discutidas. O problema, portanto, não é entender ou definir esses valores: eles já estão embutidos nas culturas legais de muitos países ao longo da Grande Europa e, pelo menos no nível do conhecimento, poderiam ser exportados para muitos países não europeus. O problema, ao contrário, está no nível de implementação. Se houvesse uma implementação completa e perfeita do Estado de Direito no nível europeu, e se outros países absorvessem completamente a Carta Europeia nos seus sistemas jurídicos e também reconhecessem completamente o Estado de Direito, liberdade e igualdade seriam possíveis. O problema fundamental, no entanto, é que duas pré-condições importantes ainda não existem. Em primeiro lugar, nem no nível da massa nem no nível da elite política, vimos legitimidade completa, difusa e efetiva dos meios concretos de implementação dos dois valores democráticos. Em seguida, os meios econômicos e administrativos para a implementação desses valores ainda são inadequados.

Nesse sentido, é necessário ressaltar como o problema de legitimidade é saliente. Em termos de consolidação democrática, legitimidade concerne à aceitação

7 Esta igualdade também é sancionada pelo sistema jurídico e coberta em manuais de direitos constitucionais (ver Caretti, 2002, cap. 5).

8 Isto é “simplesmente” parte do parágrafo 2, artigo 3 da Constituição italiana (ver Caretti 2002, 150-151).

9 Após o término do Tratado Constitucional Europeu, jamais ratificado por todos os membros da União Europeia, no ainda pendente Tratado de Lisboa, a Carta de Direitos é um anexo.

e ao apoio às regras democráticas e instituições (ver Morlino, 1998). Em relação à responsividade (ver abaixo), a legitimidade diz respeito à presença de atitudes e comportamentos que confirmem a satisfação com a democracia existente. Para as dimensões substantivas de qualidade democrática, legitimidade conota um apoio amplo a um regime que implemente os valores indicados acima. Com efeito, isso ocorre de maneira extremamente rara nos países europeus, uma vez que o aspecto da eficiência, ou mesmo da *accountability*, está profundamente enraizado nas várias conceituações de democracia; mas, na melhor das hipóteses, o que se vê é uma afirmação da liberdade que está limitada só a direitos básicos e uma afirmação da igualdade que incorpora apenas os direitos sociais mais importantes<sup>10</sup>. Nesse contexto, a garantia concreta desses valores encontra resistência e oposição por razões não relacionadas a limitações econômicas que muitas pessoas veem como perfeitamente justificáveis. A explicação, logo, da difusão desses conceitos políticos, que silenciam a igualdade em grande ou pequena medida, pode ser remontada às tradições culturais de um país, assim como às escolhas individuais.

A relação entre resultados procedimentais e as dimensões substantivas da democracia de qualidade devem estar bastante evidentes agora. Vale reiterar que a afirmação dos valores democráticos emerge por meio da sua transformação em regras formalizadas, instituições ou pelo menos rotinas ou padrões recorrentes, que, então, se tornam elementos do sistema jurídico e do Estado de Direito. Porém, a avaliação de *accountability* está baseada nos valores daqueles que fazem a avaliação, e decisões políticas relacionadas podem – e devem – ser examinadas em relação ao sucesso com o qual eles implementam essas convicções. As dimensões substantivas não fariam sentido sem as dimensões procedimentais – isso é um princípio bem conhecido dos regimes democráticos. Para a democracia de qualidade geral, contudo, as dimensões substantivas são ainda mais importantes do que as dimensões procedimentais.

## VII. O resultado: satisfação e legitimidade

Ao analisar a qualidade democrática, é bastante comum fazer referência à responsividade do governo, ou seja, à capacidade de satisfazer os governados ao executar as políticas de maneira que correspondam às suas

demandas. Essa dimensão está analiticamente relacionada à *accountability*. De fato, julgamentos sobre responsabilidade implicam que haja alguma consciência das demandas reais e que a avaliação da resposta do governo esteja relacionada à forma como suas ações convergem ou divergem dos interesses dos eleitores. Responsividade, portanto, deve ser tratada em conexão com *accountability*, apesar das tensões entre elas. Na verdade, a tensão resulta do possível conflito entre a avaliação dos eleitos sobre as decisões que eles tomam e suas responsabilidades relacionadas e a responsividade dos eleitos para com as necessidades dos eleitores. Na tradição constitucional ocidental, a tentativa de superar essa tensão é levada adiante dando aos eleitos a possibilidade de avaliar o bem público e, ao mesmo tempo, isolar a si próprios das necessidades particulares de grupos específicos. Por sua vez, o comportamento dos eleitos é controlado por meio de pesos e contrapesos estabelecidos na constituição democrática liberal, por exemplo, por meio da *accountability* interinstitucional<sup>11</sup>.

Responsividade não é particularmente difícil de definir. Eulau e Karps (1977) já demonstraram como a responsividade é uma forma de ver a representação “em ação”. Eles também demonstram como essa dimensão está expressa por meio de quatro componentes principais em relação a: políticas no centro do interesse público; serviços que são garantidos aos indivíduos e grupos representados pelo governo; distribuição de bens materiais aos seus constituintes por meio da administração pública e outras entidades; e extensão de bens simbólicos que criam, reforçam ou reproduzem um senso de lealdade e apoio ao governo.

O estudo empírico de responsividade, todavia, é mais complicado. Na realidade, a ideia de que mesmo cidadãos educados, informados e politicamente engajados sempre conhecem suas próprias necessidades e desejos é, no mínimo, uma hipótese (ver acima), especialmente tênue em situações nas quais os cidadãos possam precisar de conhecimento especializado para identificar e avaliar precisamente essas mesmas necessidades e desejos. Soluções simplificadas e, ainda assim, satisfatórias são, todavia, preliminares. Medições empíricas da satisfação do cidadão podem ser prontamente encontradas em muitos *surveys* que tem sido conduzidos regularmente por muitos anos, particularmente na Europa Ocidental, mas também, mais recentemente, na América Latina, no Leste Europeu e em outros países ao redor do mundo<sup>12</sup>. Alguns autores também obtiveram indiretamente uma segunda medida de responsividade ao mensurar a distância entre governantes e

10 Para mais sobre o problema do significado de democracia no nível da massa, ver Morlino (1998).

11 Aqui, não farei menção aos problemas teóricos associados à conexão entre responsabilidade e responsividade que têm sido discutidos dentro da teoria da democracia representativa. Para mais sobre o assunto, ver Sartori (1987, em especial 6.9).

12 Uma questão comum, por exemplo, é “quão satisfeito você está com a maneira com a qual a democracia funciona no seu país?”. Ver Morlino, 1998, cap. 7, para mais detalhes sobre isso em relação ao sul da Europa.

governados em determinadas políticas, e não somente em termos de divisão esquerda-direita (ver, por exemplo, Lijphart, 1999, 286-288)<sup>13</sup>.

Talvez o método mais efetivo de mensuração da dimensão de responsividade seja examinar a legitimidade do governo, isto é, a percepção de responsividade dos cidadãos, ao invés da realidade. Isso nos leva de volta ao processo fundamental da consolidação democrática (ver Morlino, 1998), porém, em um tom ligeiramente diferente. De fato, certas dinâmicas que abriram a porta para a consolidação democrática em muitos países, tais como a aceitação acrítica das instituições em vigor, simples obediência por falta de alternativas ou memórias negativas do passado, não são mais relevantes em termos de mensuração da legitimidade e podem até ser interpretadas como fatores de deslegitimação. Aqui, o elemento-chave é que o apoio às instituições democráticas, e a convicção que essas instituições são as únicas garantidoras reais da liberdade e da igualdade, é difuso em cada nível social desde a elite mais restringida até as massas em geral. A difusão de atitudes favoráveis em relação às instituições democráticas existentes e a aprovação das suas atividades sugeririam satisfação e, indiretamente, que a sociedade civil percebe certo nível de responsividade. Em contextos caracterizados por alta legitimidade, também deveria ser possível ver um conjunto completo de interesses e formas de participação política.

Análises desse tipo, contudo, trazem à luz um número de problemas e limitações. O fim do século XX foi acompanhado por vários desafios à legitimidade. Esses desafios impeliram Kaase e Newton (1995, 150 e ss.) a discutirem a “crise da democracia”, por exemplo, com referência particular ao desencantamento dos cidadãos com os partidos, à emergência de atitudes antipartidárias e à crescente incidência de insatisfação geral e atitudes de contestação (*anti-establishment*). Em sua análise, Pharr e Putnam (2000) não hesitam em usar o termo “democracia insatisfeita” e, junto com Dalton (2000, 25), enfatizam o declínio “da capacidade de atores políticos de agirem de acordo com os interesses e desejos dos cidadãos”, o que indica um declínio na responsividade. No geral, esses três autores veem um declínio da confiança em instituições públicas. Newton e Norris (2000) corroboram essa impressão, com referência específica ao parlamento, ao sistema jurídico, às forças armadas e policiais e à administração pública.

Em sua análise da corrupção, Della Porta (2000)<sup>14</sup> também nota essa crescente falta de confiança no governo, a aplicação ineficaz do direito e, mais relacionada à perspectiva dessa autora, a responsividade inadequada resultante. Ademais, também se vê aqui a conexão entre o Estado de Direito – ou mais bem a ausência da sua

aplicação garantida – e a incapacidade dos governos de responder às demandas dos seus cidadãos, para os quais a garantia do direito prevalece sobre outras necessidades e preferências.

Existem pelo menos duas ordens de limites objetivos sobre a responsividade. Primeiramente, líderes eleitos nem sempre buscam entender e responder às percepções e posições dos cidadãos. Conforme discutido acima, às vezes, eles trabalham de maneira a maximizar sua própria autonomia e influenciar as percepções e os entendimentos dos cidadãos sobre o que são os problemas mais importantes. Políticos tiram vantagens da complexidade dos problemas e, evidentemente, das mudanças de prioridade política que ocorrem ao longo do curso de uma única legislatura – um período que normalmente se estende por quatro ou cinco anos.

A segunda ordem de limites é formada pelos recursos que um governo tem à sua disposição para responder às necessidades da sua população. Recursos limitados e restrições econômicas sobre os gastos públicos afetam a responsividade mesmo dos países mais ricos. Por exemplo, se determinada população que já goza de uma tendência ascendente nos seus padrões médios de vida exige melhores pensões e outras melhorias, um governo sobrecarregado com limitações orçamentárias possivelmente não tenha como agir em seu benefício. Da mesma forma, os problemas persistentes impostos por desemprego e imigração são também ilustrativos da quase impossibilidade de encontrar soluções satisfatórias, legítimas e responsivas nas democracias contemporâneas. Na verdade, a situação é cada vez mais caracterizada por descontentamento, insatisfação, medo da pobreza e mal-estar democrático geral. Tais condições contribuem para uma deslegitimação dos sistemas democráticos e encorajam o tipo de populismo mencionado no início do artigo.

## VIII. Padrões recorrentes de subversão

Uma perspectiva-chave na análise de qualidades, sobretudo uma mais realista, é olhar para todos os caminhos recorrentes nos quais elites e cidadãos conscientemente ou não tentam subverter as diferentes qualidades em nome dos seus propósitos políticos ou privados. Nas três seções prévias, mencionamos esses padrões subversivos. Aqui, parece útil resumir os que são mais recorrentes nas várias qualidades da democracia. Eles são apresentados no quadro 1, e os principais perigos da subversão da responsividade podem imediatamente ser apontados.

<sup>13</sup> Há diversos estudos quantitativos que analisam esse tema, incluindo Eulau e Prewitt (1973), Eulau e Karpis (1977), Verba e Nie (1978) e, mais recentemente, King (1990) e Huber e Powell (1994).

<sup>14</sup> Para mais estudos sobre corrupção, ver Della Porta e Meny (1997) e Della Porta e Vannucci (1999).

Quadro 1: Alguns padrões recorrentes da subversão da qualidade

Estado de Direito	Lei como arma política Lei como ferramenta para defender interesses econômicos Lei como um conjunto de regras a contornar Estender e tirar proveito dos limites na implementação de regras
<i>Accountabilities</i>	Desenho institucional fortemente majoritário (competição baixa) Partidos fracos, disciplina partidária nos partidos oligárquicos Proeminência da imagem e do papel manipulador da informação Transferência de culpa para o nível supranacional
Participação	Ações de cima para baixo Meios violentos
Competição	Atitudes e comportamentos radicais e antidemocráticos Domínios reservados não competitivos
Liberdade e igualdade	Proliferação do reconhecimento formal de direitos sem atenção à implementação Reconhecimento de direitos sociais sem alocação de custos
Responsividade	Papel manipulador das elites e da informação Complexidade dos problemas reais

Este quadro sugere, indiretamente, como se pode definir a democracia com menos ou sem qualidades, isto é, um regime democrático no qual a subversão é frequentemente praticada, até mesmo ao ponto de criar problemas de deslegitimação e, finalmente, de consolidação.

## IX. Revelando as conexões e explicando as qualidades

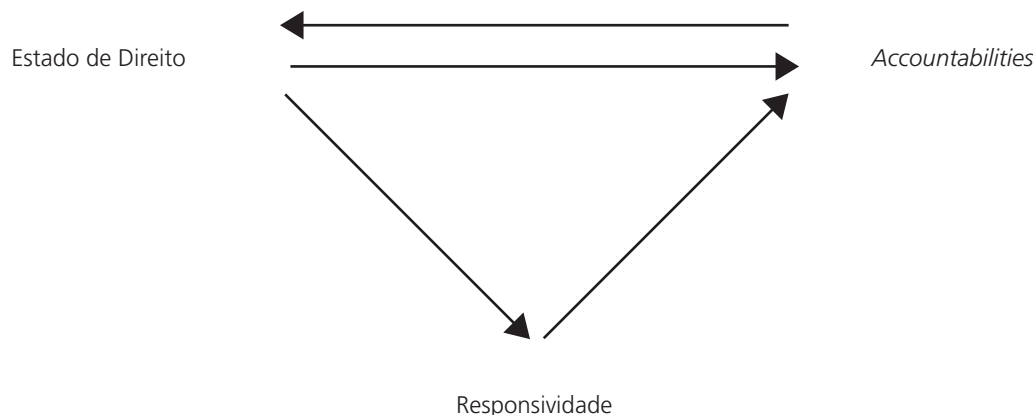
As condições contextuais que favorecem a responsividade são similares àquelas que suportam a *accountability*. Elas incluem uma sociedade civil bem estabelecida, independente, informada e engajada, com a presença concomitante de estruturas intermediárias ativas e fortes. É bastante óbvio que esses fatores são essenciais. Sociedade civil e organizações intermediárias são cruciais para explicar, pelo menos, uma faceta da responsividade: a percepção das necessidades.

O *output* do governo, ou a resposta real do governo aos seus eleitores, é a outra faceta da responsividade. O potencial para esta forma de responsividade somente é possível - com todas as dificuldades mencionadas acima - em democracias e sociedades mais ricas e mais desenvolvidas. Em conclusão, o fator econômico, tão central para a explicação da consolidação da democracia, também tem importante papel na capacidade dos governos em responder às necessidades dos cidadãos e da população em geral.

Neste ponto, se podem tirar pelo menos três conclusões parciais das discussões supracitadas sobre o Estado de Direito, *accountabilities* e responsividade. Das definições empíricas de cada dimensão, podem ser deduzidas relações recíprocas que existem entre elas. Enquanto diversos aspectos do Estado de Direito fornecem as bases para as demandas dos cidadãos e de outras entidades por *accountability*, a presença de *accountability* genuína promove melhoras no sistema jurídico e em respeito à lei. O Estado de Direito também é um pressuposto essencial para a responsividade, a qual, por sua vez, é pré-condição importante para a avaliação da *accountability*. As ações destas três dimensões compõem um tipo de triângulo, com cada lado suportando pesos e significados diferentes. A figura 1 ilustra as relações entre tais qualidades.

Além disso, como há várias qualidades, a investigação das conexões entre elas é particularmente relevante e pode levar a novos resultados de pesquisa. Ao desenvolver este tópico de estudo, primeiramente, se pode recordar que um dos principais resultados de pesquisas anteriores (ver Diamond e Morlino, 2005) tem relação com o *status* teórico especial de duas qualidades, participação e competição, que são verdadeiros “motores” de outras qualidades. Essa conclusão intermediária e parcial prepara o caminho para acréscimos e estudos mais aprofundados não somente sobre as conexões específicas existentes entre qualidades diferentes em um país, mas também - e mais importante - sobre as explicações-chave dessas qualidades, competição e

Figura 1. Qualidade democrática: conexões entre dimensões procedimentais e resultado



participação sendo as primeiras que devem exploradas. Vale lembrar que existe vasta literatura sobre esses tópicos que pode estabelecer os parâmetros de análise.

É necessário fazer duas considerações adicionais. Até agora, a análise tem deixado a dimensão internacional de fora e assumido que o regime democrático pode existir em uma espécie de mundo isolado. Certamente, não apenas não é assim, mas em um número de casos, como nos países membros da União Europeia, as características e algumas das qualidades daquelas democracias não podem ser explicadas sem referência aos atores e às instituições externas. No entanto, este é precisamente o ponto, isto é, os fatores externos e o entrelaçamento entre fatores externos e internos entram em cena quando a tarefa se torna a explicação. Quando temos que analisar e estimar as diferentes qualidades, os fatores externos ainda estão à tona.

Por fim, uma reflexão sobre as principais dinâmicas que envolvem as dimensões indica que a maior parte das responsabilidades por alcançá-las recai agora sobre a sociedade civil democrática participativa, que se assume como dotada de recursos culturais e econômicos ricos. Mas isso é muito raro e só para alguns países. A questão-chave, por consequência, é como desenvolver as qualidades sem tal sociedade civil. Para isso, uma avaliação geral de todas as qualidades é uma etapa final necessária.

## X. A avaliação geral e as democracias sem qualidades

Uma vez que uma avaliação deliberada de cada qualidade tenha sido feita, as ações de sua subversão sejam conhecidas e estejamos conscientes, pelo menos, das conexões básicas entre as qualidades, bem como das razões para suas características e níveis, podemos fazer uma avaliação geral das diferentes qualidades vistas como um todo. Isto é, quando o mosaico é recomposto

em apenas uma imagem, podemos ver com qual regime democrático estamos lidando. Podemos notar, neste ponto, que as dimensões procedimentais, a dimensão da satisfação e as duas dimensões substantivas podem se combinar para configurar vários modelos de qualidade democrática.

Democracias podem, então, variar de acordo com a maior ou menor realização de cada uma das qualidades principais, por vezes dirigidas pelas várias combinações de escolhas e oportunidades concretas. As variações entre os regimes residem, sobretudo, na maior ou menor presença de cada dimensão com, obviamente, amplas possibilidades para diversas combinações. Uma democracia efetiva pode ocorrer quando há garantias reais sobre a liberdade e uma implementação de igualdade que segue rigorosamente os requisitos mínimos necessários, mas com um Estado de Direito muito forte. Uma democracia responsável é a que também se caracteriza por níveis de liberdade e igualdade que satisfaçam a um patamar mínimo, mas que também exhibe um respeito compreensivo pela *accountability*. Uma democracia plenamente legitimada se caracteriza pelo apoio forte e difuso de uma sociedade civil satisfeita que fornece testemunho firme à responsividade do regime. Democracias livres ou igualitárias podem variar em termos das suas características procedimentais, mas cada uma exibe uma afirmação forte para um dos dois valores. Para elas, responsividade, que pode coexistir, não é, porém, um requisito de definição. Para trazer o quadro analítico para a conclusão, se pode também hipotetizar sobre uma democracia perfeita, na qual todas as dimensões estão presentes em um grau muito elevado. Além disso, a expressão “em um grau muito elevado” chama a atenção para a indeterminação empírica fundamental e intratável de cada dimensão. Seus significados podem ser compreendidos de maneira diferente em períodos distintos ou por pessoas, líderes e cidadãos com diferentes valores.

No quadro 2, o sinal de “mais” indica alta presença da dimensão listada no topo de cada coluna respectiva.

Quadro 2. Democracias de qualidade

Estado de Direito	Accountability	Responsividade	Liberdade	Igualdade	Resultado
+					Efetivo
+	+				Responsável
+	+	+			Legítimo
+	+		+		Livre
+	+			+	Igualitário
+	+	+	+	+	Perfeito

Quadro 3. Democracias sem qualidade

Estado de Direito	Accountability	Responsividade	Liberdade	Igualdade	Resultado
-					Ineficiente
-	-				Irresponsável
-	-	-			Illegítimo
-	-		-		Reduzido
-	-			-	Desigual
-	-	-	-	-	Mínimo

O quadro ilustra os vários modelos de boa democracia, tornando evidente a possível transição de um resultado para outro.

O quadro 3 é o inverso mais realista do quadro 2 e, de fato, pode ser mais bem compreendido com referência a este último. Aqui, o sinal de “menos” indica a falta da dimensão listada no topo de cada coluna. *Democracias ineficientes* são muito comuns e se distinguem por sistemas judiciários que não se conformam a valores democráticos; pela presença de corrupção generalizada ou crime organizado; pela independência limitada do Judiciário; por longas esperas para resolução de litígios; e por acesso caro (e, portanto, exclusivo) ao sistema judiciário. O conceito de democracias delegativas de O’Donnell (1994 e 2009) corresponderia à democracia ineficiente, com corrupção difusa, ausência de *accountability* horizontal e fraqueza da *accountability* eleitoral. Esses regimes são normalmente baseados em um sistema majoritário, realizam “eleições limpas”, “partidos, parlamento e imprensa são geralmente livres para expressar suas críticas”, e “tribunais bloqueiam políticas inconstitucionais”. Na prática, no entanto, cidadãos nestas democracias “delegam a outros para tomar decisões em

seu nome” no momento em que votam, e, consequentemente, não mais têm a oportunidade para checar e avaliar o desempenho das suas autoridades uma vez que são eleitas. Outros órgãos de governo, até mesmo os destinados a este propósito, também negligenciam ou deixam de exercer sua função fiscalizadora, e por consequência, o chamado Estado de Direito é apenas parcialmente ou minimamente respeitado (O’Donnell, 1994, 60-62).

*Democracias irresponsáveis*, por sua vez, se caracterizam pela ausência de alternativas eleitorais; por pouca competição entre forças políticas dominantes ativas no Legislativo ou no país; ou ainda por estruturas intermediárias fracas.

Em algumas análises (ver, por exemplo, Mair, 2002, 81 e ss), democracias populistas são regimes sem partido nos quais a fragmentação de identidades políticas e ideológicas, bem como a confusão organizacional, caracterizam o declínio dos mecanismos representativos. Consequentemente, estes regimes veem uma aplicação mais fraca da *accountability* e uma maior presença de movimentos e das “massas” na relação direta com líderes políticos<sup>15</sup>. Os que analisam democracias populistas

<sup>15</sup> O fenômeno populista, com a sua colocação do “povo” no centro da democracia, foi recentemente analisado como uma reação à tensão, ao descontentamento, à insatisfação e ao protesto, em uma palavra, ao “mal-estar” democrático, que veio à tona nos anos recentes na Europa Ocidental (Meny e Surel, 2002).

Quadro 4. Modelos-chave de democracia

Qualidades de “motor”		Competição		
		Alta	Intermediária	Baixa
Participação	Alta			
	Intermediária			
	Baixa			

citam problemas semelhantes, avaliando muitas democracias atuais como regimes nos quais o princípio da representação, e portanto a delegação de poderes e a *accountability*, não é compatível com a realidade. Estes princípios são, ao contrário, superados por uma suposta democracia “direta”, na qual laços em grande medida simbólicos e irracionais conectam um líder poderoso, frequentemente um presidente ou primeiro-ministro particularmente forte, com uma sociedade civil relativamente indiferenciada. Certos países na Europa Oriental e na América Latina, e alguns sugerem até mesmo a Itália, estão próximos deste modelo, exibindo claras falhas em promover a garantia completa e abrangente dos direitos civis, bem como dos direitos políticos.

*Democracias pouco legítimas* ou *ilegítimas* decorrem de descontentamento difuso. Elas frequentemente experimentam múltiplos desafios a suas instituições por grupos mais ou menos organizados que iniciam protestos, greves e demonstrações em uma base mais ou menos regular. O resultado é que governos, em reação a estes desafios, frequentemente defendem a si próprios reprimindo outras liberdades. A experiência com movimentos terroristas na Itália e na Alemanha e as reações dos respectivos regimes democráticos desses países são exemplos muito bons desta dinâmica. A legislação aprovada nos Estados Unidos após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 segue na mesma direção.

Pela falta de um termo melhor, eu chamo a quarta “democracia sem qualidade” de uma *democracia reduzida*. Aqui, os direitos civis são mais limitados, e o direito político por excelência, o voto, é limitado à escolha entre listas que são nomeadas pela oligarquia do partido. A informação é frequentemente monopolizada por uma única mídia magnata, com os resultados esperados em termos de influência exagerada sobre a opinião pública e alternativas restritas para outras formas e fontes de informação.

*Democracias desiguais* podem surgir na presença de problemas econômicos profundos quando as políticas econômicas perseguidas pelo governo estão enraizadas em fortes concepções do mercado e da concorrência, mas não são atenuadas pela presença de solidariedade e justiça social. Além disso, níveis elevados de imigração de pessoas que não têm meios de subsistência e estão dispostas a aceitar qualquer trabalho também podem

contribuir para o desenvolvimento deste tipo de regime. Nessas democracias, as distâncias sociais e econômicas entre os subgrupos da população aumentam de forma constante, em vez de declinar. Em ambas as democracias reduzidas e desiguais, a falta de responsividade, o que é esperado, não é, por outro lado, uma característica distintiva.

Por fim, *as democracias mínimas* ou *imperfeitas* são aquelas que, embora ainda classificadas como democracias, são desprovidas de todas as dimensões que podem melhorar um regime democrático quanto à falta de Estado de Direito, *accountability*, responsividade, liberdade e igualdade, nas quais a maioria das ferramentas de subversão nas diferentes dimensões é muitas vezes empregada.

Para concluir sobre a avaliação geral de um regime democrático, por favor, note que: a. as duas *accountabilities* são colapsadas em conjunto; e b. em ambos os quadros 2 e 3, a participação e a competição não estão entre as qualidades que definem diretamente uma democracia. A primeira decisão de juntar a *accountability* relacionada às eleições com aquela relacionada à implementação eficaz de pesos e contrapesos embutidos no desenho constitucional de cada democracia é uma simplificação forte. As duas justificativas são: em primeiro lugar, só com esse tipo de exercício temos seis mais seis, isto é, 12 modelos de democracia. Algumas simplificações foram extremamente necessárias. De fato, uma simplificação adicional sobre estes modelos seria bem-vinda. Em segundo lugar, com referência a possíveis noções normativas de democracia por trás da ênfase na *accountability*, pode ser seguramente afirmado que as duas *accountabilities* satisfazem a mesma ou fortemente semelhante noção clássica de democracia liberal representativa (veja acima sobre isso). De fato, a razão básica importante para manter as duas *accountabilities* separadas se encontra principalmente nos seus aspectos empíricos e impactos diferentes, não nos aspectos normativos. Há também duas razões para não inserir competição e participação nos mesmos quadros. A primeira é a mesma do caso anterior, isto é, uma simplificação extremamente necessária. A segunda se refere ao *status* teórico diferente daquelas duas qualidades. Conforme já sugerido anteriormente, competição e participação afetam todas as outras qualidades, provavelmente ao ponto em que podemos ter pelo menos seis modelos



de democracia, com ou sem qualidades (ver quadro 4). Entretanto, a fim de propor e elaborar pesquisas empíricas sobre esses modelos, detectar como participação e competição mais ou menos fortemente afetam todas as outras dimensões exige um nível muito maior de desenvolvimento empírico do que o presente (ver novamente Diamond e Morlino, 2005, x1).

## XI. Uma observação final para resumir

A ferramenta analítica proposta aqui segue passos diferentes: definição de qualidade, definição de boa democracia, lista das principais noções normativas e

menção de qualidades-chave que elas recordam, lista de todas as qualidades empíricas relevantes com uma breve discussão sobre elas e os indicadores e questionários, análise dos padrões recorrentes de subversão para ampliar o escopo, conexões entre as qualidades, necessidade de explicar as qualidades avaliadas, avaliação geral das qualidades democráticas existentes em um país. Recomendações de políticas públicas podem decorrer da análise empírica executada, porém, essas não são necessariamente para esta ferramenta que podemos chamar de Ferramenta para Estudo Empírico sobre Qualidades – *Tool for Empirical Research on Qualities (TERQUAS)*.

## Referências

- ALTMAN, G. A.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. *Democratization*, v. 7, p. 85–100, 2002.
- BERLIN, I. *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- CARETTI, P. *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*. Turim: Giappichelli, 2002.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: HAMLIN, A.; PETTIT, J. (eds.). *The good polity*. Oxford: Blackwell, 1989.
- DAHL, R. A. *A preface to democratic theory*. New Haven: Yale University Press, 1956.
- \_\_\_\_\_. *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DALTON, R. J. Value change and democracy. In: PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. (eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.
- DELLA PORTA, D. Social capital, beliefs in government and political corruption. In: PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. (eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.
- DELLA PORTA, D.; MENY, Y. (eds.). *Democracy and corruption in Europe*. London and Washington: Pinter, 1997.
- DELLA PORTA, D.; VANNUCCI, A. *Corrupt exchanges. Actors, resources and mechanisms of political corruption*. Nova York: Aldine de Gruyter, 1999.
- DELLA PORTA, D.; MORLINO, L. *Rights and the quality of democracy in Italy. A research report*. Stokkolm: IDEA, 2001.
- DIAMOND, L. Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 2, p. 21–35, 2002.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- DRYZEK, J. S. *Discursive democracy. Politics, policy and political science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- EULAU, H.; KARPS, P. The puzzle of representation: specifying components of responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, v. 3, p. 233–254, 1977.
- EULAU, H.; PREWITT, K. *Labyrinths of democracy*. Nova York: Bobbs-Merrill, 1973.
- GIDDENS, A. *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press, 1984.
- GUARNIERI, C.; PEDERZOLI, P. *The power of judges: a comparative study of courts and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- HAMERMAS, J. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- HELD, D. *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- HIRST, P. *Associative democracy. New forms of economic and social governance*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- HUBER, J. D.; POWELL, G. B. Congruence between citizens and policy makers in two visions of liberal democracy. *World Politics*, v. 46, n. 3, p. 291–326, 1994.
- KAASE, M.; NEWTON, K. (eds.). *Beliefs in government*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing modes of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5–28, 1995.
- KING, G. Electoral responsiveness and partisan bias in multiparty democracies. *Legislative Studies Quarterly*, v. 15, n. 2, p. 159–181, 1990.
- KITSCHOLT, H. et al. *Post-communist party systems. Competition, representation and inter-party cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- KUPER, A. *Democracy beyond borders: justice and representation*

- in *global institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- LIJPHART, A. P. *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- MAIR, P. Populist democracy vs. party democracy. In: MENY, Y.; SUREL, Y. (eds.). *Democracies and the populist challenge*. Londres: Palgrave, 2002.
- MAY, J. D. Defining democracy: a bid for coherence and consensus. *Political Studies*, v. 26, n. 1, p. 1-14, 1978.
- MARAVALL, J. A. Surviving accountability. *Jean Monnet Chair Papers*. Florença: European University Institute, 1997.
- \_. The rule of law as a political weapon. In: MARAVALL, J. A.; PRZEWORSKI, A. (eds.). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- MARSHALL, T. H. *Sociology at the Crossroad*. Londres: Heinemann, 1963.
- MENY, Y.; SUREL, Y. (eds.). *Democracies and the populist challenge*. Londres: Palgrave, 2002.
- MERKEL, W.; CROISSANT, A. Formal institutions and informal rules of defective democracies. *Central European Political Science Review*, v. 2, n. 1, p. 31-47, 2000.
- Mill, J. S. *Considerations on representative government*. Londres: ReadHowYouWant, 1861 e 2006.
- MORLINO, L. *Democracy between consolidation and crisis. Parties, groups and citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- \_. *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna: Il Mulino, 2003.
- \_. Are there hybrid regimes? Or is it an optical illusion. *European Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 273-296, 2009.
- \_. Qualities of democracy: how to analyze them. *Studies in Public Policy Number 465*. Aberdeen: Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, 2009.
- NEWTON, K.; NORRIS, P. Confidence in public institutions: fate, culture, or performance?. In: PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. (eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.
- O'DONNELL, G. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994. Republicado como: Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Espanol*, v. 1, n. 1, p. 7-23, 2009.
- \_. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- PATEMAN, C. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. (eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.
- PIERRE, J.; PETERS, G. *Governance, politics and the state*. Londres: Palgrave Macmillan, 2000.
- PUTNAM, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- RINGEN, S. *What democracy is for: on freedom and moral government*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- RUESCHEMEYER, D.; HUBER-STEPHENS, S. E.; STEPHENS, J. D. *Capitalist development and democracy*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- SARTORI, G. *Democrazia e definizioni*. Bologna: Il Mulino, 1957.
- \_. *Theory of democracy revisited*. Nova York: Chatham House, 1987.
- SAWER, M.; ABJOESEN, N.; LARKIN, P. *Australia. The state of democracy*. Annandale: The Federation Press, 2009.
- SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- SCHMITTER, P. C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. Londres: Allen & Unwin, 1954.
- VERBA, S.; NIE, N. *Participation and political equality: a seven-nation comparison*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- WEIR, S.; BEETHAM, D. *Political power and democratic control in Britain*. Londres e Nova York: Routledge, 1999.