

# A QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Larry Diamond e Leonardo Morlino

## UM PANORAMA

À medida que a democracia se espalhou pela maioria dos Estados do mundo ao longo das últimas três décadas, muitos acadêmicos, políticos, ativistas e administradores deixaram de questionar *por que* as transições acontecem para questionar *o que* os novos regimes de fato são. Como podemos avaliar e, se necessário, ajudar a melhorar suas qualidades (ou as de qualquer regime) enquanto governos e enquanto governos *democráticos*? Essa corrente teórica, inovação metodológica e pesquisa empírica se originam das noções de que:

1. Aprofundar a democracia é um bem moral, talvez até uma obrigação;
2. Reformas para melhorar a qualidade democrática são essenciais para a democracia alcançar a ampla e durável legitimação que marca sua consolidação;
3. Democracias estabelecidas há muito tempo também devem se reformar para resolver seus próprios problemas públicos de acúmulo de insatisfação e até mesmo desilusão.

Há muito espaço para controvérsia nesse ponto. Quem, afinal de contas, determina exatamente o que faz uma democracia "boa" ou de "alta qualidade"? Será que sequer é possível uma concepção

universal de qualidade de democracia? Como esforços para pensar sobre qualidade de democracia podem evitar se tornarem exercícios paternalistas, nos quais democracias mais velhas tomam a si próprias como modelos consagrados e assim escapam de críticas? Como avaliações de qualidade podem ser transformadas em algo útil para reformadores políticos, ativistas da sociedade civil, doadores internacionais e outros famintos por meios práticos para melhorar as democracias? Essas são apenas algumas das questões que impregnam este crescente subcampo de estudo.

Este capítulo resume o trabalho de cinco ensaios que foram parte de um esforço colaborativo em uma conferência na Universidade de Stanford para elaborar e refinar o conceito de qualidade democrática e aplicá-lo a uma série de seis comparações de pares de países.<sup>1</sup> Pedimos a cada autor que discutisse uma dimensão específica da qualidade da democracia, tal como liberdade, Estado de Direito, *accountability* vertical, capacidade de resposta e igualdade (lista elaborada por nós e, de certo modo, completa). Queríamos que cada autor explicasse como a dimensão em questão se relaciona com as outras desse nosso quadro, para sugerir possíveis indicadores para medição da dimensão, identificar meios pelos quais tal elemento de qualidade democrática é subvertido no mundo real e (quando possível) recomendar estratégias. Nosso quadro completo apresenta oito dimensões: as cinco descritas acima, mais participação, competição e *accountability* horizontal. Outras dimensões podem incluir transparência e efetividade de representação. Contudo, os diferentes aspectos da qualidade democrática se sobrepõem, então escolhemos tratar os dois últimos como elementos de nossas dimensões principais.

Queremos identificar alguns dos meios pelos quais diferentes elementos da democracia não apenas se sobrepõem, mas também dependem um do outro, formando um sistema no qual melhorias em uma dimensão (como a participação) podem ter efeitos benéficos para outras (como igualdade e *accountability*). Ao mesmo tempo, contudo, pode haver compensações entre as diferentes dimensões de qualidade democrática, e é impossível

maximizar todas elas de uma só vez. Ao menos nesse sentido, cada país democrático deve fazer uma escolha inerentemente regida por valores sobre que *tipo* de democracia deseja ser.

Falar de uma “boa” ou “melhor” democracia implica em saber o que é democracia. No mínimo, a democracia requer:

1. Voto universal, adulto;
2. Eleições recorrentes, livres, competitivas e justas;
3. Mais de um partido político significativo;
4. Fontes alternativas de informação.<sup>2</sup>

Se as eleições forem realmente significativas, livres e justas, deve haver algum grau de liberdade política por trás da arena eleitoral, para que os cidadãos possam se articular e se organizar em torno de suas crenças e interesses políticos. Uma vez que um partido preencha esses padrões básicos, outras análises empíricas podem questionar o quão bem ele atinge os três objetivos principais da democracia: liberdade política e civil, soberania popular (controle sobre políticas públicas e sobre os agentes públicos que as executam), e igualdade política (desses direitos e poderes), assim como padrões mais amplos de boa governança (como transparência, legalidade e governo responsável).<sup>3</sup> Além de “democracia”, devemos definir claramente “qualidade”. Uma pesquisa sobre o uso do termo nos setores industrial e de marketing sugere três significados diferentes para qualidade (cada um com diferentes implicações para a pesquisa empírica):

- *Procedimento*: a “qualidade” de um produto é resultado de um processo exato e controlado, desempenhado com pontualidade e métodos precisos e recorrentes,
- *Conteúdo*: a qualidade herda características estruturais do produto, como seu design, materiais ou funcionamento, e

- *Resultado*: a qualidade de um produto ou serviço é indiretamente indicada pelo grau de satisfação do consumidor com ela, independente de como foi produzida ou seu verdadeiro conteúdo.

## O QUE É DEMOCRACIA “DE QUALIDADE”?

As definições acima implicam que uma boa democracia oferece a seus cidadãos ampla liberdade, igualdade política e controle sobre políticas públicas e sobre os criadores dessas políticas por meio de instituições estáveis legítimas e legalmente funcionais. Um regime assim cumprirá as expectativas dos cidadãos a respeito de governança (*qualidade de resultados*); ele permitirá aos cidadãos, associações e comunidades desfrutar de extensa liberdade e igualdade política (*qualidade de conteúdo*) e oferecerá um contexto no qual toda a cidadania pode julgar o desempenho dos governos por meio de mecanismos como eleições, enquanto instituições e agentes públicos também se mantêm mutuamente legais e constitucionalmente responsáveis (*qualidade de procedimento*).

Com isso em mente, e lembrando que não há nenhum meio absolutamente objetivo de configurar um único quadro para graduar qualidade democrática, nós identificamos oito dimensões nas quais as democracias variam em qualidade. O Estado de Direito, participação, competição e *accountability* horizontal e vertical são relevantes em termos de conteúdo, mas basicamente processuais, relativos sobretudo a regras e práticas. As outras duas dimensões são substantivas: respeito pelas liberdades civis e políticas e a progressiva implementação de maior igualdade política (e, sublinhando esta, igualdade social e econômica). Nossa última dimensão, capacidade de resposta, liga procedimento e substância fornecendo a base para medir quanto as políticas públicas

(incluindo leis, instituições e gastos públicos) correspondem às demandas e preferências dos cidadãos enquanto agregados pelo processo político.

Cada uma dessas dimensões pode variar quanto à forma de expressão institucional e grau de desenvolvimento. Capturar e replicar essa variação requer indicadores que revelem como e em que grau cada dimensão está presente em diferentes países (e em diferentes modelos de boa democracia). Os dados empíricos resultantes também possibilitam detectar individualmente tendências na qualidade da democracia em países ao longo do tempo, incluindo a efetividade de reformas institucionais.<sup>4</sup>

A natureza multidimensional do nosso quadro e do crescente número de avaliações da democracia que estão sendo conduzidas implicam e uma noção pluralista de qualidade democrática. Como explicamos abaixo, não há apenas essas ligações densas, mas também compensações e tensões entre as várias dimensões da qualidade democrática, e as democracias vão diferir nos pesos normativos que dão a essas várias dimensões (por exemplo, liberdade versus capacidade de resposta). Não há maneira objetiva de derivar um quadro único de qualidade democrática certo e verdadeiro para todas as sociedades.

Agora estamos prontos para explorar mais concretamente essas oito dimensões da qualidade democrática em três aspectos: a definição empírica, as condições para a dimensão se desenvolver e os meios pelos quais ela costuma ser subvertida. Começamos com cinco dimensões processuais.

O *Estado de Direito*, como Guillermo O'Donnell o explica, significa que todos os cidadãos são iguais perante a lei, que é justa e consistentemente aplicada a todos por um judiciário independente. As leis devem ser claras, publicamente conhecidas, universais, estáveis e não retroativas. O que torna o Estado de Direito democrático, argumenta O'Donnell, é que o sistema legal defende os direitos políticos e procedimentos da democracia, assegura os direitos civis de todos e reforça a autoridade de outras agências de *accountability* horizontal, que asseguram a legalidade e a propriedade das ações públicas.

### ***O Estado de Direito***

O Estado de Direito é a base sobre a qual todas as outras dimensões da qualidade democrática se assentam. Sem dúvida existem várias dezenas de "democracias não liberais" no mundo de hoje, em que eleições competitivas e participação popular coexistem com considerável ausência de lei e abuso de poder. Contudo, o próprio não liberalismo de tais regimes (incluindo sua falta de um regramento verdadeiramente baseado na lei) coloca em perigo seu caráter democrático. Um Estado de Direito fraco significa que a participação dos pobres e marginalizados é suprimida, liberdades individuais não são asseguradas, muitos grupos civis estão incapacitados de se reunir e defender causas, os mais bem dotados de recursos e com melhores conexões são indevidamente favorecidos, corrupção e abuso de poder tornam-se comuns, a competição política se torna injusta, os eleitores passam a ter dificuldade de fazer os governantes serem responsabilizados e a capacidade geral de resposta da democracia é gravemente enfraquecida.

As condições mais importantes para ajudar o desenvolvimento de um regramento baseado na lei é a difusão de valores liberais e democráticos, tanto no nível popular quanto no elitista, fortes tradições burocráticas de competência e imparcialidade, além de meios institucionais e econômicos adequados. Essas condições são incomuns e difíceis de serem criadas do zero; isso se deve à fraqueza do Estado de Direito em muitas democracias recém-estabelecidas (e em algumas mais antigas também). A melhor abordagem é provavelmente trabalhar primeiro na conquista gradual da independência, capacidade e autoridade dos tribunais de justiça. Mas a bibliografia científica está curando isso: nenhuma quantidade de dinheiro ou treinamento (incluindo generosa assistência externa) serão o bastante sem que os líderes democráticos mostrem boa vontade política e autocontenção apropriadas. Isso, por sua vez, requer uma sociedade civil mobilizada e consciente, assim como ferramentas eficientes de competição política, de modo que os eleitores possam remover agentes públicos que boqueiam as reformas.

### **Participação**

Nenhum regime pode ser uma democracia sem garantir a todos os seus cidadãos adultos direitos formais de participação política, incluindo o direito de voto. Mas uma boa democracia deve garantir que todos os cidadãos estejam de fato capacitados para utilizar esses direitos formais para influenciar o processo decisório: votar, organizar-se, reunir-se, protestar e promover seus interesses. Com respeito à participação, a qualidade democrática é alta quando de fato observamos extensiva participação cidadã não apenas pelo voto, mas na vida dos partidos políticos e das organizações da sociedade civil, na discussão de questões de políticas públicas, na comunicação e exigência de *accountability* de representantes eleitos, no monitoramento da conduta dos agentes públicos e no engajamento direto com questões públicas em nível local.

A participação nesses aspectos está intimamente relacionada à igualdade política. Mesmo que os direitos formais de participação de todos sejam respeitados, a desigualdade nos recursos políticos pode dificultar o exercício desses direitos por pessoas de menor status. Assim, uma condição fundamental para a ampla participação em uma boa democracia é a larga difusão da educação básica e alfabetização, e com isso um módico conhecimento sobre o funcionamento do governo e dos assuntos públicos. Também é importante, enquanto condição de apoio, a cultura política, que deve valorizar a participação, a igualdade de valor e a dignidade de todos os cidadãos. A última implica também em tolerância de diferenças políticas e sociais e, assim, a aceitação por grupos e indivíduos de que outros (incluindo partidos mais fracos e os próprios adversários) também têm direitos iguais perante a lei.

### **Competição**

Para ser ao menos qualificável como democracia, um sistema político deve ter competição eleitoral periódica, livre e justa entre diferentes partidos políticos. Mas as democracias variam

em seus níveis de competitividade: na abertura do acesso à arena eleitoral para novas forças políticas, na tranquilidade com que os situacionistas possam ser derrotados e na igualdade de acesso às mídias de massa e às campanhas de financiamento entre os partidos políticos concorrentes. Dependendo do tipo de sistema eleitoral, as democracias também podem permitir alternância eleitoral mais ou menos decisiva. Aqui confrontamos uma compensação dentro do objetivo maior da competição. Sistemas eleitorais baseados na representação proporcional (RP) têm bons índices em um elemento da competitividade (facilidade de acesso à arena eleitoral e ao parlamento por parte de múltiplos partidos políticos), mas às custas de outro elemento da competitividade, especificamente a facilidade na alternância de poder (ou a eficiência do processo eleitoral), pois a presença de múltiplos partidos com partes relativamente definidas de votos tende a produzir uma sucessão de governos em coalizão, com considerável continuidade na composição dos partidos ao longo do tempo.<sup>5</sup> Não há maneira objetiva, *a priori*, de determinar qual sistema produz qualidade mais alta de democracia (embora Arend Lijphart argumente que a RP cumpre melhor outras dimensões da qualidade da democracia, como por exemplo a representação mais igualitária de mulheres e minorias).

Uma condição para a competição vigorosa é a ordem legal e constitucional. Nas democracias contemporâneas, o financiamento de partidos e campanhas é tão vital para a viabilidade eleitoral que partidos e candidatos novos não podem realmente competir sem um mínimo aceitável nesse aspecto. Embora haja considerável ceticismo sobre a eficácia de leis que limitem o gasto de campanha, em parte por causa da facilidade de contorná-las tanto em novas quanto em velhas democracias, um piso de financiamento público para partidos significativos e requerimentos criteriosos de prestações completas e rápidas de conta de todas as contribuições para partidos e campanhas parecem promover mais equidade e competitividade eleitoral.<sup>6</sup> Em eleições por maioria simples, a maneira como as zonas ou distritos eleitorais são determinados também têm grande impacto na



competitividade. Quando órgãos partidários têm capacidade de determinar as zonas eleitorais de acordo com seu próprio interesse (como nos EUA), eles tendem a fazê-lo de modo que favoreça partidos e candidatos de situação. Evidentemente, a competitividade eleitoral também depende de equidade no acesso às mídias de massa, do pluralismo da posse (e de pontos de vista) dessas mídias, de alguma divisão de recursos econômicos dentro da sociedade e da aplicação da lei em direitos políticos por um judiciário independente. Também há uma ligação importante com a *accountability* horizontal, porque o fator institucional individual mais determinante para a garantia de liberdade e equidade (e consequentemente de competitividade) nas eleições é uma comissão eleitoral independente e fidedigna.<sup>7</sup>

### ***Accountability vertical***

*Accountability* é a obrigação que líderes políticos eleitos têm de responder por suas decisões políticas quando questionados por eleitores ou órgãos constitucionais. Andreas Schedler sugere que *accountability* tem três características principais: informação, justificativa e punição (ou compensação).<sup>8</sup> Essas características descrevem grosseiramente os estágios pelos quais os cidadãos ficam sabendo de atos públicos, escutam as razões dos líderes para esses atos e decidem se punem os líderes ou os recompensam (geralmente tirando-os ou mantendo-os em seus cargos).

Esse tipo de *accountability* é chamado vertical porque parece ser exercida de baixo para cima, de cidadãos para líderes. Conforme observado por Philippe C. Schmitter, em democracias modernas os representantes (eleitos ou não) desempenham um papel mediador crucial nas relações de *accountability* entre cidadãos e governantes. Competição política e participação são condições cruciais para a *accountability* vertical, assim como grandes níveis de interesse dos eleitores, informação e comparecimento às urnas. Ao mesmo tempo, a *accountability* vertical requer competição política e distribuição de poder que suficientemente justas

para permitir uma genuína alternativa eleitoral nos vários níveis de governo, de modo que eles possam gerar um comparecimento às urnas ou pelo menos um contingente significativo. O processo permanente de monitoramento, questionamento e exigência de justificativa pelo trabalho da sociedade civil (a mídia, os grupos de interesse, os grupos de reflexão, etc.) requer liberdade para esses grupos funcionarem e um Estado de Direito que os proteja de intimidação e represálias.

### ***Accountability horizontal***

A qualidade democrática (incluindo os processos pelos quais a *accountability* vertical funciona) também requer que os agentes públicos se comportem legalmente e apropriadamente ou respondam por ações contrárias, não só perante eleitores, mas também a outros agentes públicos e instituições estatais que possuam qualificação e autoridade legal necessárias para exercer esse papel monitorador. Quando um agente público ou setor do governo responde a outro de modo mais lateral do que como parte da relação "comando e obediência" usual, isso é chamado *accountability* horizontal. Exemplos de instituições de *accountability* horizontal poderiam incluir a oposição legislativa, comitês de investigação específicos, formados pelo legislativo, tribunais, agências de auditoria, comissão anticorrupção, banco central, administração eleitoral independente, ouvidor estatal ou vários outros órgãos cuja missão é escrutinar e limitar o poder daqueles que governam.<sup>9</sup>

A vitalidade da *accountability* horizontal depende acima de tudo de um sistema legal que garanta os esforços na execução de freios e contrapesos por outras entidades públicas que sejam independentes do governo e que não estejam competindo como alternativas a ele. No entanto, as agências de *accountability* horizontal constituem um sistema por si mesmas, e esse sistema precisar funcionar, ter capacidade institucional, treinamento e liderança, de modo que seja ao mesmo tempo capaz, vigorosa

e responsável. Como a própria lei, as agências de *accountability* horizontal podem ser usadas como uma arma contra oponentes políticos, mas apenas sob o possível custo de minar a credibilidade de toda a rede institucional.

## LIBERDADE, IGUALDADE E CAPACIDADE DE RESPOSTA

### *Liberdade*

*Liberdade* pode ser definida como o conjunto de três tipos de direitos: políticos, civis e sociais (ou socioeconômicos). Direitos políticos incluem direito a voto, a concorrer a cargos eletivos, a fazer campanha e a organizar partidos políticos. Esses direitos tornam possível uma participação e competição política vigorosa e, conseqüentemente, possibilitam a *accountability* vertical.

Direitos civis essenciais incluem segurança, privacidade e liberdade pessoal, liberdade de pensamento, expressão e informação, liberdade religiosa, liberdade de reunião, associação e organização (incluindo o direito de formar e unir-se a sindicatos e partidos políticos), liberdade de movimento e residência e o direito à defesa e a processo legal justo. Há também uma série de direitos que poderiam ser chamados de "direitos econômicos civis", incluindo não apenas os direitos à propriedade privada e ao empreendimento, mas também aos direitos associados ao emprego, a um pagamento justo e ao descanso, além do direito a negociações coletivas.

Assegurar direitos políticos e civis requer muitas das condições institucionais de equidade e *accountability* horizontal discutidas acima relativas a participação, competição e *accountability* vertical. Em primeiro e mais importante lugar entre essas instituições está um judiciário independente, capaz e com respaldo constitucional, com um sistema (e uma cultura) legal mais amplo

que garanta o Estado de Direito. Por fim, como disse Benjamin Franklin, "vigilância é o preço eterno da liberdade", então os próprios cidadãos, organizados fora do Estado em sociedade civil e assistidos por instituições como a mídia, devem cuidar e estar prontos para defender direitos, liberdades e a integridade do processo eleitoral.

### ***Igualdade***

Muitas das dimensões anteriores implicam ou requerem igualdade política e legal formal entre todos os cidadãos, o que normalmente é o símbolo da palavra "democracia". Uma boa democracia assegura que cada cidadão e grupo tenham os mesmos direitos e proteção legal, além do igualmente importante acesso razoavelmente imediato à justiça e ao poder. Proibições ativas contra desigualdades devem investigar qualquer discriminação pessoal baseada em gênero, raça, etnia, religião, orientação política ou outras condições exteriores.

Igualdade é um ideal jamais alcançado perfeitamente, mesmo em estritos termos políticos. Conforme Dietrich Rueschemeyer observa, indivíduos e grupos com melhor educação, mais informação e mais recursos inevitavelmente terão maior poder de influenciar o debate e as preferências públicas para determinar a escolha de líderes e políticas. Embora a democracia não exija um conjunto substancial de políticas sociais ou econômicas, ela na prática pressupõe um grau de igualdade política que é virtualmente impossível se desigualdades de riquezas e status forem muito extremas. Uma solução cada vez mais popular (conforme indicado por novas constituições democráticas) é mitigar desigualdades declarando que certos bens (saúde, educação, um salário mínimo e talvez outros) são direitos "sociais". A questão central é que, diferente de direitos políticos e civis de "primeira geração", que podem basicamente ser assegurados pelo comportamento "inativo" de um Estado que deixa as pessoas em paz e se mantém dentro dos limites da lei, os direitos sociais e

econômicos exigem dos governos ações para obtenção de condições materiais dispendiosas.

À parte de vontade política, os principais prerequisites para o cumprimento de direitos sociais são a disponibilidade de recursos suficientes para financiar políticas sociais e a existência de estratégias sábias para alcançar objetivos de políticas igualitárias sem destruir a liberdade e a eficiência que possibilitam a prosperidade. A eficiência requer que os recursos disponíveis sejam alocados tanto quanto possível a investimentos em infraestrutura física e especialmente em capital humano (saúde pública e educação), que com o tempo vão incrementar a produtividade dos pobres. Por outro lado, isso necessita de controle de corrupção e consequentemente instituições fortes de *accountability* horizontal.

Conforme observa Rueschemeyer, historicamente a chave para promover medidas razoáveis que melhorassem a igualdade tem sido grupos e partidos autônomos comprometidos em representar classes e grupos de baixo status. Particularmente sindicatos unificados e fortes têm desempenhado um papel importante na ampliação de muitos direitos sociais e econômicos.<sup>10</sup> Mas também é vital que o sistema legal proteja os direitos políticos e civis de grupos subordinados e vulneráveis a organização, reunião, protesto, defesa de interesses, campanha e voto.

## CAPACIDADE DE RESPOSTA

A *capacidade de resposta* está relacionada à *accountability* vertical (e consequentemente à participação e competição), que por sua vez influencia o grau em que cidadãos estarão satisfeitos com o desempenho da democracia e sua visão sobre a legitimidade dela. Conforme Bingham Powell Jr. explica, governos democráticos são capazes de responder quando o processo democrático os induz a "fazer e implementar políticas que os cidadãos desejam". Powell aponta três conexões na cadeia da capacidade de resposta democrática. Em primeiro lugar, as escolhas são

estruturadas de modo que subdividam as preferências de política diversas e multidimensionais em escolhas mais coerentes por políticas nacionais oferecidas por partidos políticos concorrentes. Em segundo lugar, as preferências eleitorais dos cidadãos são agregadas (de variadas maneiras de acordo com o país em questão) em um governo de criadores de políticas públicas. E em terceiro lugar, agentes políticos eleitos (e seus nomeados) traduzem as orientações e comprometimentos políticos em resultados práticos de políticas públicas.

No mundo real, contudo, a capacidade de resposta é mais complexa e difícil de ser avaliada. Mesmo cidadãos instruídos e informados talvez não saibam sempre identificar seus interesses quando escolhas de políticas públicas exigem conhecimento técnico para serem avaliadas. Criadores de políticas públicas às vezes devem pesar compensações entre preferências de curto prazo e interesses de longo prazo dos cidadãos. Como Powell explica, quando questões de campanha caem em múltiplas dimensões, pode ser difícil para um partido traduzir isso em um mandato claro de políticas públicas.

As condições favoráveis à capacidade de resposta são similares àquelas que apoiam a *accountability* vertical, ou seja, uma sociedade civil robusta, um sistema de partidos políticos funcional e coisas do gênero. Também ajuda muito um governo que possa traduzir essas preferências, uma vez agregadas, em programas e políticas públicas. Isso requer, como Powell nota, uma burocracia pública que seja tanto especializada quanto honesta. Uma forte *accountability* vertical obviamente será de grande ajuda.

Há pelo menos três tipos de limites objetivos para a capacidade de resposta. Os líderes procuram maximizar suas autonomias e formar as percepções de interesses dos cidadãos de modo que às vezes se tornam altamente manipulativos ou até demagógicos. Em segundo lugar, os recursos públicos podem ser muito limitados. Governar com responsabilidade (em oposição à simples capacidade de resposta) envolve o estabelecimento de prioridades e a tomada de decisões difíceis. Mesmo os mais comprometidos e bem-intencionados líderes democráticos não serão capazes

de agradar a todos. E, finalmente, a globalização impõe seus próprios limites à soberania popular. Alguns desses limites são o trabalho imediato de instituições de governança supranacionais, como a União Europeia, enquanto outros (sobretudo nos países em desenvolvimento) em geral vêm do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, da Organização Mundial de Comércio e de investimentos estrangeiros.

## ○ SISTEMA DE QUALIDADES DEMOCRÁTICAS

Apresentamos aqui oito dimensões diferentes da qualidade democrática. De certo modo, podemos falar de diferentes "qualidades" da democracia e avaliar o nível de desenvolvimento de cada uma individualmente. Mas, como enfatizamos, essas diferentes dimensões interagem e se reforçam mutuamente, convergindo em um sistema. Embora seja possível identificar diferentes tipos de baixa qualidade democrática, deficientes em diferentes qualidades, as várias dimensões estão intimamente ligadas e tendem a se mover juntas, seja em direção à melhoria e ao aprofundamento ou em direção à decadência. Quando encontramos democracias muito fracas em algumas dimensões, como liberdade e Estado de Direito, elas tendem a ser perceptivelmente deficientes também em outras dimensões.

As ligações entre os diferentes elementos de democracia são tão densamente interativos e sobrepostos que às vezes é difícil saber onde uma dimensão termina e outra começa. Sem forte proteção e viabilização de direitos políticos e civis, muitos cidadãos não terão a capacidade de participar do processo político, tanto na arena eleitoral quanto fora dela. A não ser que haja acesso justo e desimpedido à arena eleitoral, a *accountability* vertical pode ser fortemente diminuída. Isso requer não apenas prevenção de fraudes eleitorais e violência ou intimidação de eleitores, candidatos e partidos, mas também (como David Beetham argumenta) a

prevenção de inibições mais sutis dos direitos eleitorais, incluindo direitos de (alguma quantidade de) igualdade no acesso ao financiamento político e à mídia de massa. Se, em razão de vantagens injustas usufruídas por um partido de situação, os eleitores não forem capazes de converter sua insatisfação com os governistas em apoio eleitoral à oposição, ou se qualquer partido (de situação ou não) esmagar seus oponentes e afogar suas mensagens com muito mais financiamento e acesso à mídia, a dimensão eleitoral da *accountability* vertical pode estar comprometida. E se os eleitores não puderem efetivamente exigir a prestação de contas de seus governantes nas eleições, elegendo um opositor cujas promessas lhes pareçam mais interessantes, então haverá uma quebra crucial na cadeia de capacidades de resposta definida por Powell.

Os direitos civis e políticos são, portanto, cruciais para a participação e competição política vigorosa de partidos, interesses e organizações que possibilitem *accountability* vertical e capacidade de resposta. Eles são necessários também para a *accountability* horizontal, no sentido de que essas agências se tornam mais ativas e efetivas quando são reforçadas, requeridas e informadas pelos agentes da *accountability* vertical, particularmente a mídia de massa, ONGs e outros atores da sociedade civil.

Mas nada disso é possível sem o Estado de Direito, pelo qual um judiciário imparcial afirma direitos, penaliza e proíbe violações de salvaguardas institucionais para *accountability* vertical e horizontal. Tampouco pode o Estado de Direito ser sustentado e o abuso de poder preventivamente evitado e contido sem instituições de *accountability* horizontal fortes, que também garantam que os instrumentos eleitorais de concorrência e *accountability* vertical não sejam desrespeitados. Ao mesmo tempo, cidadãos participativos, que votem e ajam de diversas maneiras na sociedade civil, são a última linha de defesa contra possíveis esforços do executivo para subverter instituições de Estado de Direito e boa governança.

Para deixar claro: não é fácil ter todos esses bons princípios simultaneamente. Um governo altamente sensível aos desejos da maioria, por exemplo, pode ser tentado a ignorar preocupações de



minorias ou até retirar a igualdade de direitos dessas minorias. Maximizar as dimensões procedurais de soberania popular (participação, concorrência e *accountability* vertical) pode às vezes ser mau para a liberdade e a igualdade. Assim, uma democracia de alta qualidade não registra sempre bons índices em cada medição da qualidade democrática, mas em vez disso representa uma boa média de virtudes. Como Guillermo O'Donnell sugeriu, poliarquias (ou, implicitamente, democracias boas e robustas) "são a síntese complexa de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo".<sup>11</sup> Assim, cidadãos e suas organizações participam e competem para escolher e substituir seus líderes e obter deles boa capacidade de resposta. Esse é o elemento democrático. Mas o elemento liberal protege os direitos de todos os indivíduos e grupos perante a lei, enquanto o elemento republicano (por meio de instituições não eleitas de *accountability* horizontal) reforça a supremacia da lei e garante que agentes públicos sirvam ao interesse público. Boas democracias equilibram e integram essas três tradições. Contudo, elas fazem isso por meio de projetos institucionais distintos, nos lembrando de que a qualidade democrática é um conceito flexível e pluralístico, formado pelas escolhas normativas da sociedade.

É claro que sempre haverá questões filosóficas e empíricas. Será que uma democracia de alta qualidade necessariamente produzirá bons resultados e satisfação de cidadãos? Será que melhorias na qualidade aliviarão o aparentemente crescente desinteresse dos cidadãos em muitos países? Um governo pode apresentar resultados geralmente bons em nossas oito dimensões de qualidade (incluindo capacidade de resposta) e ainda assim não satisfazer completamente seus cidadãos. Isso pode acontecer por várias razões. Em primeiro lugar, como sugerimos antes, os cidadãos nem sempre sabem o que as políticas produzirão, mesmo em conclusões com que todos tendem a concordar, tal como prosperidade econômica e estabilidade com algo próximo da total empregabilidade. Em segundo lugar, vivemos numa era em que notícias e informações alcançam rapidamente os cidadãos numa disputa por atenção sem precedentes, gerando

uma tendência em favor de sensacionalismo e exposição negativa na mídia de massa. Isso faz as fraquezas da democracia aparecerem mais escandalosas e mais frequentes do que teriam parecido em épocas anteriores. Em terceiro lugar, como notamos, capacidade de resposta em uma democracia é algo intrinsecamente complexo e multidimensional. Com tantos interesses diferentes na sociedade, capazes de se combinar de modos tão diferentes, é impossível para o governo ser capaz de responder a todos os interesses e preocupações. A democracia é feita de concorrência e escolhas, e os perdedores tendem a ficar insatisfeitos, ao menos temporariamente.

Dito isso, ainda pensamos que pelo menos parte do atual desencantamento com a democracia tenha relação com procedimentos e instituições, e é resultado não apenas de mais informação sobre as fraquezas do governo, mas também de maiores expectativas dos cidadãos sobre o que a democracia pode oferecer em termos procedurais e fundamentais, assim como em termos de resultados. Acreditamos que é normal que cidadãos democráticos cada vez mais informados e conscientes desejem maior *accountability*, transparência e competitividade, um Estado de Direito mais forte, mais liberdade e igualdade e um governo mais capaz (ou ao menos mais razoavelmente capaz) de responder. Na verdade, acreditamos que a longa evolução histórica da democracia sugere que, se os cidadãos se mobilizarem efetivamente, essas aspirações por uma democracia de maior qualidade podem ser alcançadas gradualmente, ainda que com imperfeições.

## NOTAS

1. A conferência Quality of Democracy acontece de 10 a 11 de outubro de 2003 no Center on Democracy, Development, and the Rule of Law da Universidade de Stanford. Um volume contendo os sete ensaios aqui presentes e as comparações dos seis estudos de caso pareados foram publicados em 2005 pela Johns Hopkins University Press.
2. Ver, por exemplo, entre diversas outras fontes possíveis, Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).
3. Para uma abordagem semelhante, veja David Beetham, "Towards a Universal Framework for Democracy Assessment" *Democratization* 11 (Abril 2004): 1-17.
4. Estas estão entre os propósitos de avaliação de uma democracia formal. Veja David Beetham, et al., eds., *International IDEA Guide to Democracy Assessment* (New York: Kluwer Law International, 2001), disponível em [www.idea.int/ideas\\_work/14\\_political\\_state.htm](http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm).
5. Ver o debate entre Arend Lijphart, Guy Larderet e Quentin L. Quade em Larry Diamond e Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993).
6. Michael Pinto-Duschinsky, "Financing Politics: A Global View," *Journal of Democracy* 13 (Outubro 2002): 69-86; U.S. Agency for International Development, *Money and Politics: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Novembro 2003, [www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnac223.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnac223.pdf).
7. Robert Pastor, "A Brief History of Electoral Commissions," em Andreas Schedler, Larry Diamond, e Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1999), 75-82.
8. Robert Pastor, "A Brief History of Electoral Commissions," em Andreas Schedler, Larry Diamond e Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State*.
9. Andreas Schedler, Larry Diamond e Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State*.
10. Dietrich Rueschemeyer, Evelyne H. Stephens e John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992).
11. Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," em Andreas Schedler, Larry Diamond e Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State*, 31.