
APONTAMENTOS SOBRE O CONCEITO DE QUALIDADE DA DEMOCRACIA

*NOTES ABOUT THE CONCEPT OF QUALITY
OF DEMOCRACY*

Alfredo Alejandro Gugliano



Reprodução e autorização:
revistadebates@ufrgs.br
ISSN Eletrônico 1982-5269
ISSN Impresso 2236-479X
www.revistadebates.ufrgs.br

Resumo

A qualidade da democracia é um dos problemas de pesquisa centrais das ciências sociais nos últimos anos. Reunindo um grupo amplo de autores, a discussão sobre esse tema vem sendo pautada principalmente pela polêmica em torno do desenvolvimento da democracia e seus parâmetros de funcionamento. Conseqüentemente, os conceitos de qualidade da democracia são múltiplos. A proposta deste artigo é apresentar algumas das principais contribuições que analisam o assunto, assim como argumentar sobre os limites e as potencialidades dessa questão.

Palavras-Chave: Qualidade da Democracia; Índice Democrático; Accountability; Democracia.

Abstract

One of the main problems of research in the social sciences refers to the quality of democracy. Gathering a wide group of researchers, the discussions about this theme has been influenced mainly by the controversy about democracy's development and its functioning parameters. Consequently, the concepts of quality of democracy are multiple. The objective of this paper is to examine some of the main contributions that analyze this question, as well as to argue about the limits and potentialities of this issue.

Keywords: Quality of Democracy; Democratic Index; Accountability; Democracy.

Introdução

Cada vez mais o tema da democracia vem sendo central na discussão política latino-americana. Se nos anos setenta, principalmente nos oitenta do século passado, esse debate esteve localizado na problemática da transição democrática, em anos recentes novos aspectos foram explorados nessa discussão, especialmente relacionados com o desenvolvimento dos governos democráticos e sua legitimidade.

Diversos autores têm sublinhado que um desague natural para o desenvolvimento dos estudos sobre a transição e consolidação democráticas poderia estar nas investigações sobre a qualidade da democracia. Essa tem sido uma tônica comum em diversas investigações que, mais recentemente, levaram adiante balanços sobre a democratização na América Latina, bem como qualificações para o desempenho governamental nos seus países¹.

Entre as classificações internacionais mais famosas, está a da organização privada *Freedom House* que, na sua pesquisa mundial sobre liberdade, caracteriza diferentes países como livres, parcialmente livres e não livres. Assim como a do Banco Mundial, por meio do projeto: *Worldwide Governance Indicators*, que trabalha com indicadores que analisam desde controle da corrupção até mecanismos de accountability².

Como base no desenho de perfil traçado por essas investigações, bem como por outras menos conhecidas do grande público, são elaboradas várias estratégias diplomáticas, delineadas decisões sobre empréstimos internacionais, assim como direcionados investimentos do setor privado e organizações econômicas mundiais para países e regiões. Exemplificando: ter o carimbo de *pais não livre* não representa apenas um denominador incômodo, além disso, pode significar perda de legitimidade, espaços diplomáticos e recursos financeiros, por exemplo.

A existência de indicadores de qualidade de democracia é algo polêmico. Não são poucos aqueles que acentuam a parcialidade de grande parte desses sistemas classificatórios que, algumas vezes, reduzem a compreensão de o que é a democracia a critérios eleitorais ou institucionais. Há muitas críticas à metodologia dessas pesquisas, assim como desconfiança sobre a objetividade das mesmas frente à necessidade de avaliar especialmente governos abertamente de esquerda³.

¹ Algumas referências sobre o assunto podem ser encontradas, além de neste dossiê, também em: Altman; Perez-Liñan (2002); O'Donnell; Vargas-Culliel; Iazzetta (2003); Diamond; Morlino (2005); Hagopian (2005); Baquero (2006); Barreda (2011).

² Todas essas informações estão publicadas nas respectivas *webpages* dessas organizações: <<http://www.freedomhouse.org>>. e <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp>.

³ Observações críticas podem ser encontradas em, por exemplo: (O'DONNELL, *et.al.*, 2003); Schmitter (2005); Munck (2004).

Para tratar dessas questões o artigo será dividido em duas seções. Na primeira abordarei a discussão sobre o conceito de qualidade da democracia e suas possíveis variações. Na segunda tratarei de um dos indicadores mais utilizados para discutir qualidade da democracia que é a já citada pesquisa sobre a liberdade no mundo executada por *Freedom House*, referência de muitas teses, dissertações e outros trabalhos acadêmicos.

Com isso pretendo contribuir para a expansão dos conhecimentos sobre esta temática que, sem dúvida, nos dias de hoje vem sendo um dos grandes dilemas dos debates das ciências sociais em nível internacional.

Sobre o conceito de qualidade da democracia

Nos últimos anos diversos autores fizeram inúmeros esforços no sentido de clarear a discussão sobre a qualidade da democracia e empregar esse conceito na pesquisa sobre essa forma de governo. A respeito do referido assunto, mesmo existindo diversas correntes analíticas que abordam a questão, grande parte das concepções em discussão partem de uma visão de democracia centrada ou em paradigmas pluralistas ou neoinstitucionalistas⁴.

Corbetta e Peres-Liñan (2001), por exemplo, apresentam um estudo comparado sobre quatro períodos da história argentina (1946-1955; 1955-1966; 1973-76; 1983-2001) à luz dos parâmetros da qualidade da democracia. O conceito utilizado neste artigo engloba quatro dimensões: a vigência dos direitos políticos e das liberdades civis; a governabilidade; a representação e a participação cidadã.

Os autores partem da ideia de que a qualidade da democracia deveria ser uma definição abrangente, entendendo a mesma como:

[...] la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político. Si bien la participación efectiva y la competencia política evidencian una poliarquía, un enfoque multidimensional de la calidad democrática enfatiza otros factores como la calidad de la vida social, el desarrollo de la ciudadanía, la eficacia institucional y la rendición de cuentas (accountability) horizontal. (*op. cit.*, p. 150).

De acordo com Diamond e Morlino (2004), só poder-se-ia falar em qualidade da democracia usando a flexão gramatical plural, ou seja, uma qualidade composta por diversos

⁴ Nos últimos anos, especialmente a partir da contribuição de autores como O'Donnell, surge uma importante vertente crítica sobre qualidade da democracia tendo como norte parâmetros que se diferenciam da noção original de poliarquia de Robert Dahl. Em função da especificidade deste artigo, esta perspectiva não será abordada aqui.

predicados. Mesmo reconhecendo a existência de diferenças entre países, os autores acreditam que seja possível desenvolver uma forma padrão de analisar a qualidade da democracia independente de situações particulares. Com esse objetivo sugerem o desenvolvimento de oito dimensões relacionadas a distintos temas constitutivos de uma poliarquia e acreditam que, desse modo, seja possível integrar num mesmo indexador aspectos relacionados com a qualidade dos resultados, dos fundamentos e dos processos democráticos.

A primeira das dimensões propostas pelos referidos autores é a do império da lei, seguida da participação, livre competição e da prestação de contas vertical e horizontal (*accountability*). Complementando esse elenco sugerem, enquanto parâmetro para avaliação da qualidade da democracia, o respeito às liberdades sociais e políticas; implementação progressiva de políticas de igualdade e a *responsiveness*, sublinhando a capacidade da democracia corresponder às expectativas dos cidadãos.

Com a análise desses aspectos, Diamond e Morlino (*op. cit.*) não alimentam ilusões de que seja possível homogeneizar uma caracterização de qualidade democrática, não obstante, apontam que para uma democracia obter boa qualidade é necessário, principalmente, que tenha um bom desempenho em todos esses quesitos.

Em termos conceituais consideram que:

The definitions [...] imply that a good democracy accords its citizens ample freedom, political equality, and control over public policies and policy makers through the legitimate and lawful functioning of stable institutions. Such a regime will satisfy citizen expectations regarding governance (quality of results); it will allow citizens, associations, and communities to enjoy extensive liberty and political equality (quality of content); and it will provide a context in which the whole citizenry can judge the government's performance through mechanisms such as elections, while governmental institutions and officials hold one another legally and constitutionally accountable as well (procedural quality). (*op. cit.*, p. 22).

Em outro conhecido trabalho sobre qualidade da democracia, Alcântara (2008) tem como ponto de partida a discussão sobre diferentes índices de qualidade da democracia: *Freedom House*, Índice de Desarrollo Democrático (IDD), Democracy Index (The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy) e a proposta de qualidade desenvolvida por David Levine e Jose Molina (LEVINE; MOLINA, 2007).

Tendo como objetivo discorrer sobre a forma como esses indicadores avaliam os países latino-americanos, Alcântara, *op. cit.*) aponta que a qualidade da democracia deve estar assentada no cumprimento de um conjunto de requisitos formais, adotando um padrão bastante semelhante ao defendido por Diamond e Morlino (*op.cit.*).

Em termos conceituais, acredita que a qualidade da democracia deveria se aproximar dos parâmetros utilizados por Robert Dahl na sua definição de poliarquia:

[...] hay una visión de la democracia donde se enfatiza más su capacidad de provocar la participación de la ciudadanía, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país o una comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, de promover la justicia social. Esta perspectiva es diferente a la de una democracia configurada sobre los valores de libertad, igualdad política y el control sobre las políticas públicas y sus hacedores a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables. Esta segunda versión, próxima a la conceptualización de Dahl, puede medirse en términos de su calidad [...] (op. cit., p. 2).

Por fim, segundo Bühlmann, Merkel e Wessells (2008), as pesquisas sobre qualidade da democracia deveriam atender quatro necessidades: (a) analisar a qualidade das democracias vigentes e desenvolver um esquema de classificação e *ranqueamento*; (b) esclarecer a relação entre desenho institucional e qualidade da democracia; (c) descrever e comparar a trajetória dessa relação; e, por fim, (d) apresentar as melhores práticas de qualidade da democracia. Desde essa perspectiva, consideram que seja possível avaliar a qualidade da democracia partindo de uma articulação de indicadores baseados em três temas gerais: liberdade, controle e igualdade.

Merkel (2004) complementa essa noção enfatizando os laços existentes entre questões socioeconômicas e a qualidade da democracia:

Summing up, a developed economy, prevention of extreme poverty, pluralization of the social structure, and even distribution of the material and cognitive resources of society create a shield for democracy and in most cases enhance the quality of a democratic political unit with regard to rule of law and participation. Inversely, the lack of a well-developed economy or abrupt downward economic change endangers the stability and quality of a constitutional democracy (op. cit., p. 203).

Como síntese do debate, Gerardo Munck (2009), apresenta uma ampla e rigorosa análise sobre algumas propostas que estão sendo utilizadas em nível internacional. Como forma de expor aspectos fortes e fracos das diversas formas de monitorar a democracia, o autor desenvolve o quadro abaixo no qual sintetiza a sua avaliação.

Quadro 1 – Bases de dados sobre a democracia

Autores	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Alvarez, Cheibub, Limongi e Przeworski (1996)	Identificação de atributos: Cargos; Lógica conceitual apropriada; Seleção de indicadores; Clareza e detalhamento das regras de codificação	Definição Minimalista: Omissão da participação e do agendamento
Arat (1991)	Identificação de atributos: Cargos e agendamento	Lógica conceitual: Problemas de superposição
Bollen (1980)	Identificação de atributos: Cargos; Agendamento e Equidade	Definição minimalista: Omissão da participação; Lógica conceitual: problemas de sobreposição; Dimensão empírica (temporal) restringida
Coppedge and Reinicke Polyarchy (1991)	Identificação de atributos: Equidade; Teste de validação dos indicadores; Procedimentos de agregação sofisticados	Definição minimalista: omissão da participação, Cargo de agendamento; Dimensão empírica (temporal) restrita
Freedom House (Ryan, 1994)	Dimensão empírica (espacial) abrangente	Definição maximalista; Lógica conceitual: problemas de sobreposição; Múltiplos problemas de mensuração; Procedimentos de agregação inadequados
Gasiorowski Political Regime Change (1996)	Dimensão empírica abrangente	Definição minimalista: omissão de cargos e agendamento; Múltiplos problemas de mensuração
Hadenius (1992)	Identificação de atributos: Cargos, agendamento e equidade; Seleção adequada de indicadores; Clareza e detalhamento das regras de codificação;	Lógica conceitual: problemas de redundância e sobreposição; Dimensão empírica (temporal) restrita

	Sofisticação procedimentos de agregação	
Polity IV (MARSHALL e JAGGERS, 2001)	Identificação de atributos: cargos e agendamento Clareza e detalhamento: regras de codificação Teste de validação dos dados Dimensão empírica abrangente	Definição minimalista: omissão da participação; Lógica conceitual: problemas de redundância; Procedimentos de agregação inadequados
Vanhanen (2000)	Clareza regras de codificação; Dimensão empírica ampla; Replicabilidade	Definição minimalista: omissão de cargos e agendamento; Indicadores questionáveis; Agregação inadequada de procedimentos

Fonte: Munck (2009, p. 36).

Como foi possível observar acima, são tão diversas as formas de classificação dos regimes políticos – entenda-se nesse universo a democracia –, quanto os problemas que as mesmas possuem. Resumindo o quadro acima com as opiniões de Munck (2009), poderíamos dizer que essas pesquisas apresentam dificuldades principalmente em termos da seleção e uso de indicadores, como também no que diz respeito à articulação entre os mesmos e seus referenciais conceituais.

Esse não é um ponto de vista isolado. Segundo uma opinião bastante generalizada sobre monitoramento da democracia, é possível concluir que

[...] as principais classificações atuais são falhas devido a considerações de ordem política, a definições submínimas, a medidas erradas ou a outras fontes de distorções sistemáticas, as conclusões sobre regimes políticos [assim sendo] podem ser prejudicadas (MAINWARING; BRINKS; PEREZ-LIÑAN, 2001, p. 681).

Diante dessa situação, mesmo sendo escassas as expectativas de se chegar a um consenso em relação aos termos dos monitoramentos, é necessário apontar alguns elementos que, pelo menos hipoteticamente, poderiam representar um patamar mínimo a partir do qual seria possível avançar nesse debate.

Assim sendo, é preciso que toda discussão sobre qualidade da democracia esteja baseada, inicialmente, numa caracterização clara do que é uma democracia. Algo que teoricamente parece redundante, mas na prática nem tanto. Com esse fim, as concepções minimalistas de democracia se por um lado facilitam o trabalho de pesquisa, por outro lado

causam sérios prejuízos na hora de enfrentar a ecologia democrática. Reconhecidamente a participação eleitoral é e sempre será, no momento no qual devemos apresentar informações quantitativas sobre o funcionamento dessa forma de governo, um quesito importante. Entretanto, a efetiva dimensão qualitativa da democracia, que vai muito além das urnas, não pode ser esquecida. A esse respeito tristemente deve-se assumir que, na esmagadora maioria dos indicadores de qualidade, o tema da cidadania, num sentido amplo do termo, é notoriamente esquecido.

Ademais, a metodologia das pesquisas deveria ser explicitada em todas as suas etapas, propiciando um acompanhamento criterioso dos resultados. O tema da objetividade, especialmente em questões como as até aqui abordadas, merece grande atenção considerando as consequências desse tipo de investigação. E a esse respeito nunca é demais recordar as palavras de Florestan Fernandes (1999), quando aponta para necessidade do cientista social forjar uma ética da responsabilidade que seja independente dos padrões das posições dominantes na estrutura de poder.

Por fim, todo o estudo sobre qualidade da democracia deveria estimular a perspectiva prática desse tema de investigação, sempre e desde quando tenhamos consenso de que esse tipo de indicador somente tem sentido se contribui para aperfeiçoar o modelo democrático que temos. Esse alerta é importante devido a que muitas vezes ocorre um uso inadequado das pesquisas sobre o tema, privilegiando a descrição de uma suposta hierarquização das democracias – a pior delas: democracias boas e ruins –, quando no fundo essas informações deveriam servir de nutrientes para a avaliação e desenvolvimento de políticas públicas.

Até aqui a discussão apresentada esteve dirigida especialmente para o debate promovido a partir da produção acadêmica. Porém, de forma paralela às atividades desenvolvidas por diferentes grupos de pesquisa universitários, centrados no debate sobre a qualidade da democracia, cada vez mais esse tema desperta atenção de coletivos de pesquisa mais amplos, organizados em institutos de pesquisa independentes, fundações ou organizações da sociedade civil. Portanto, para complementar a discussão sobre essa temática, a pesquisa organizada por *Freedom House* é essencial.

A qualidade da democracia de *Freedom House*

O Instituto *Freedom House* possivelmente é a instituição que produz um dos monitoramentos políticos, em nível internacional, mais utilizado no presente: o *ranking da liberdade*. O emprego de suas pesquisas está amplamente disseminado entre jornalistas, *bloggers*, ensaístas, políticos, acadêmicos, entre outros, em função do acesso livre e

publicidade na internet, assim como à forma de exposição da informação de modo a facilitar a interpretação dos dados⁵.

Apresentando-se como um agrupamento da sociedade, sem envolvimento governamental, desde a sua fundação destaca-se pelo envolvimento com questões que poderiam ser incluídas no âmbito das estratégias de relações internacionais do governo norte-americano, passando pela sequência das políticas de apoio à reconstrução mundial pós-segunda guerra, o combate ao comunismo e, mais recentemente, a expansão da democracia para regiões dominadas por outras formas de governo.

A citada organização desenvolve uma pesquisa sobre o estado da liberdade no mundo em 195 países e 14 territórios selecionados, na qual é utilizada uma escala de um (1) a sete (7) que visa classificar o desenvolvimento de direitos políticos, liberdades civis e grau de liberdade em geral de cada nação. Sinteticamente, a nota um (1) equivaleria a um maior e a nota sete (7) a um menor grau de liberdade.

De acordo com as informações atualizadas na *webpage* de *Freedom House*, a construção do seu sistema de avaliação está baseada num questionário formado por dez (10) perguntas sobre direitos políticos e quinze (15) a respeito das liberdades civis. Os direitos políticos são agrupados em três categorias: (a) processos eleitorais; (b) pluralismo político e participação; (c) funcionamento do governo. As liberdades civis são aglutinadas em quatro categorias: (a) liberdade de expressão e de crença; (b) liberdade de organização e associação; (c) Estado de direito; (d) autonomia pessoal e os direitos individuais. Cada uma dessas questões é analisada numa escala de 0 a 4, na qual zero represento o menor grau de liberdade e quatro o maior.

De acordo com as médias obtidas por meio dessas questões os países são classificados como *livres* (1,0-2,5), *parcialmente livres* (3,0-5,0) e *não-livres* (5,5-7,0). Complementando essa classificação, *FreedomHouse* apresenta a caracterização de *democracias eleitorais* para qualificar países que cumprem o que a organização chama de um conjunto de requisitos mínimos: (a) existência de um sistema multipartidário competitivo; (b) direito ao voto para todo o cidadão adulto (afora as exceções legítimas que um Estado pode impor, com a sanção por condenação criminal); (c) eleições limpas com garantias dos direitos eleitorais e reconhecidas pelos cidadãos; (d) liberdade de informação partidária e eleitoral.

Essa pesquisa sugere uma diferenciação entre democracias eleitorais, cujo eixo é a eleição, e as democracias liberais que são vinculadas mais fortemente à defesa das liberdades civis. Utiliza essa divisão como forma de aprimorar a exibição de dissimilaridades dos países classificados como *livres* – aqueles que complementam a democracia liberal com a eleitoral –,

⁵ Todas as informações sobre *Freedom House* foram retiradas do site: <<http://www.freedomhouse.org/>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

em relação a outros classificados ou como *parcialmente livres* – com democracia eleitoral, porém, sem garantias das liberdades civis dos cidadãos, ou ainda como *não-livres*, isto é: sem democracia liberal e eleitoral.

Mesmo sendo essas proposições amplamente reproduzidas na hora de fundamentar classificações ou análises sobre qualidade da democracia em nível internacional, a investigação de *Freedom House* desperta muitos questionamentos.

Há críticas que têm como foco o caráter conservador da organização. Por exemplo, a ausência de indicadores que repercutam a política externa das nações relacionadas com os direitos civis de outros povos, como seria o episódio da omissão frente às denúncias de tortura e detenção ilegal na Prisão de Guantánamo, dirigida pelo governo norte-americano, ou diante dos excessos cometidos na ocupação militar norte-americana no Iraque (2003). Ademais, outros temas relacionados com liberdades cívicas parecem não ecoar nos indicadores de liberdade da organização em questão, como é o caso dos reflexos da aprovação da legislação antiterrorista, após 2001, sobre os direitos cívicos dos imigrantes – em especial os de origem islâmica –, principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra⁶.

Nas palavras de Diego Giannone (2010), o ranking de *Freedom House* tem um caráter abertamente neoliberal e pode ser identificado como instrumento de reforço à estratégia de política externa norte-americana, fundada no Governo George Bush (2001-2009) pós-ataentados de 11 de setembro, de complementar a *guerra ao terror* com a expansão do modelo de democracia e liberdade dos Estados Unidos para o resto do mundo.

Ademais, no centro das críticas ao conservadorismo dos parâmetros das pesquisas do Instituto *Freedom House*, está o fato de essa organização incluir a liberdade econômica, mais precisamente a propriedade privada, como um dos componentes que formam o quesito das liberdades civis, utilizado para avaliar o nível de liberdade e democracia do mundo. Isso acabou prejudicando diretamente um conjunto de países que, ou excluem a propriedade privada do seu formato de organização social, ou possuem governos com forte intervenção do Estado na economia.

Outras críticas a essa pesquisa atacam problemas da sua metodologia, ou melhor, censuram a inexistência de transparência por parte de *Freedom House* em termos do processo de pontuação dos quesitos analisados, a forma de aplicação dos seus questionários e, inclusive, a construção dos indicadores que levam à formulação do *ranking da liberdade*, ausências que obstaculizam uma análise independente das informações coletadas e inibem a comprovação do rigor acadêmico da investigação. Sintetizando a análise dos problemas dessa organização em termos da publicidade das suas pesquisas, Gerardo Munck (op. cit.) afirma que:

⁶ Sobre o tema da política externa pós-11 de setembro e seus reflexos sugiro: Donnelly (2003); Vizentini (2003).

[...] obscuring the entire exercise, very little is done to open the process of measurement to public scrutiny. Because no set of coding rules is provided, independent scholars are left in the dark as to what distinguishing features would lead a case to receive a score of 0, 1, 2, 3, or 4 points. Furthermore, the sources of information are not identified with enough precision so that independent scholars could reanalyze them. To make matters even worse, the failure to make public the disaggregated data ensures that a scholarly, public debate about issues of measurement is virtually impossible. In the end, the aggregate data offered by Freedom House has to be accepted largely on faith (*op. cit.*, p. 29).

Maiwaring, Brinks e Perez-Liñan (2001) também alertam para os cuidados que se deve ter ao utilizar os parâmetros do Instituto *Freedom House*, destacando pelo menos dois problemas na análise que essa organização faz da democracia: (a) falta explicitação das regras de codificação que possibilitam saber os critérios a partir dos quais foram analisados os países, algo que acarreta o que os autores chamam de problemas de confiabilidade e validade; (b) persistência de pelo menos dois problemas sistemáticos nas pesquisas realizadas. O primeiro é que as classificações que os governos de esquerda recebem nas pesquisas de *Freedom House* são invariavelmente “contaminadas” por litígios políticos, o que afeta a idoneidade da avaliação. O segundo é que as mudanças no *ranqueamento* das nações não são precisas, sendo que algumas vezes as variações na classificação dos países avaliados – a passagem de livre para não-livre, por exemplo – é fruto de alterações na metodologia da pesquisa, não representando a existência de alterações reais na situação das democracias em questão.

Observações Finais

No presente artigos pretendemos apresentar uma parte das principais concepções sobre qualidade da democracia, especialmente discutindo alguns dos limites dessa proposta. Porém, o fato de que o conceito de qualidade da democracia possa estar sendo utilizado – em casos bastante específicos – de forma polêmica, não significa que devemos abandonar a ideia de que é desejável não só ter critérios para avaliar a qualidade dos governos, como também mecanismos que possibilitem redirecionar seus projetos políticos de modo a aperfeiçoar a ação pública.

Nesse sentido, para finalizar o presente texto, cabem algumas breves observações sobre a possibilidade dos estudos sobre a qualidade da democracia redirecionar seu foco analítico dos processos e procedimentos eleitorais – assim como as suas consequências – para uma nova caracterização de qualidade mais abrangente, centrada na análise das múltiplas

formas de desenvolver relações entre o estado e a sociedade. Com isso a temática ganharia novas proporções, considerando que qualidade da democracia poderia ser relacionada com mecanismos por meio dos quais os governos buscam canais de diálogo junto aos cidadãos e associações da sociedade civil, desenvolvendo experiências de democracia participativa, articulando mais estreitamente participação com representação. Enfim, a esfera pública retomaria um espaço importante entre as diversas camadas que envolvem essa questão.

Ao relacionar qualidade da democracia com cidadania, se estaria abrindo espaços para valorizar a capacidade dos governos democráticos criarem formas de gerenciamento político que complementem as eleições, recuperando o real significado da democracia enquanto uma forma de governo na qual os cidadãos e as cidadãs são importantes, não apenas para criar governos, mas para governar.

No caso da América Latina, desde o desenvolvimento das primeiras experiências de orçamentos participativos, inaugurados no Brasil ao final dos anos oitenta, são muitas as experiências participativas em nível local, regional e nacional. Ademais, em praticamente todos os países da região existem formas institucionalizadas ou não de participação dos cidadãos em assuntos públicos, como as assembleias de bairros, comunas, cabildos indígenas, auditorias cidadãs, conselhos de políticas públicas, entre outras.

Mesmo com diferentes formatos, todas estas experiências participativas têm um fundamento comum: aperfeiçoar a democracia por meio da intensificação da participação cidadã na gestão pública. Esse, precisamente, é o horizonte que se abre para os debates sobre qualidade da democracia e representa um grande desafio para os pesquisadores dessa questão.

Alfredo Alejandro Gugliano é Doutor em Ciências Políticas e Sociologia pela Universidad Complutense de Madrid e atualmente é Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Pesquisador do CNPq.

Referências

ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando; PRZEWORSKI, Adam. Classifying political regimes. *Studies in Comparative International Development*, Lincoln, v. 31, n. 2, p. 1-37, 1996.

ALCANTARA, Manuel. Luces y sombras de la calidad de la democracia. *Revista de Derecho Electoral*, San José de Costa Rica, s./v., n. 6, p. 1-15, jul.-dec. 2008.

ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, Coventry, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002.

ARAT, Zehra. *Democracy and human rights in developing countries*. Boulder: Lynne Rienner, 1991.

BARREDA, Miquel. La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, Buenos Aires, v. 18, n. 2, p. 265-295, jul.-dez. 2011.

BAQUERO, Cesar. M. J. A qualidade da democracia no Cone Sul: desenvolvimento sustentável e capital social em Montevidéu, Santiago do Chile e Porto Alegre. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 11, p. 11-28, 2006.

BOLLEN, Kenneth A. Issues in the comparative measurement of political democracy. *American Sociological Review*, Washington, v. 45, n. 2, p. 370-390, 1980.

BÜHLMANN, Marc; MERKEL, Wolfgang; WESSELLS, Bernhard. The quality of democracy: democracy barometer for established democracies. *Working Paper Series of the Hertie School of Governance*, n. 22, 2008.

COPPEDGE, Michael; REINICKE, Wolfgang H. Measuring polyarchy. In: INKELES, Alex (ed.). *On measuring democracy: Its consequences and concomitants*. New Brunswick: Transaction, 1991. p. 47-68.

CORBETTA, Jose; PEREZ-LIÑAN, Aníbal. Calidad de la democracia. Un análisis de la trayectoria argentina. *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 10, p. 149-169, 2001.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, Washington, v. 15, n. 4, p. 20-31, oct. 2004.

_____ (eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: John Hopkins, 2005.

DONNELLY, Jack. Direitos Humanos Internacionais: consecuencias nao intencionais da guerra contra o terrorismo. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 2, p. 333-361, 2003.

FERNANDES, Florestan. A sociologia como afirmação. In: SANTOS, José Vicente T. dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro (Orgs.). *A sociologia para o século XXI*. Pelotas: Educat/SBS, 1999.

GASIOROWSKI, Mark. An overview of the political regime change dataset. *Comparative Political Studies*, v. 29, n. 4, p. 469-483, 1996.

GIANNONE, Diego. Political and ideological aspects in the measurement of democracy: the Freedom House case. *Democratization*, Coventry, v. 17, n.1, p. 68-97, 2010.

HADENIUS, Axel. *Democracy and development*. Cambridge: Cambridge University, 1992.

HAGOPIAN, Francis. Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. *Política y gobierno*, Buenos Aires, v. 12, n. 1, p. 1-90, 2005.

LEVINE, Daniel; MOLINA, José. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 45, p. 17-46, 2007.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PERES-LIÑAN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.

MARSHALL, Monty; JAGGERS, Keith. *Polity IV Project: Political regime characteristics and transitions, 1800-1999*. Disponível em: <<http://systemicpeace.org/polity/polity4.htm>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

MERKEL, Wolfgang. Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, Coventry, v. 11, n. 5, p. 33-58, 2004.

MUNCK, Gerardo. La política democrática en América Latina. *Política y Gobierno*, Buenos Aires, v. 11, n. 2, p. 316-346, jul-dec. 2004.

_____. *Measuring Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University, 2009.

O'DONNELL, Guillermo; IAZZETTA, Oswaldo; CULLELL, Jorge (orgs). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosário: Homo Sapiens, 2003.

RYAN, Joseph. Survey Methodology. *Freedom Review*, vol. 25, n. 1, p. 9-13, 1994.

SCHMITER, Philippe. The ambiguous virtues of accountability. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: John Hopkins University, 2005. p. 18-31.

VANHANEN, Tatu. A new dataset for measuring democracy, 1810-1998. *Journal of Peace Research*, n. 37, v. 2, p. 251-265, 2000.

VIZENTINI, Paulo Fagunde. A guerra contra o Iraque, o "império" norte-americano e a crise sistêmica, 2003. *Indicadores. Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p. 7-20, 2003.

Texto recebido em 24/01/2013.

Aprovado em 24/01/2013.