

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação de Mestrado

**MEDIÇÃO, CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO EM *RANKINGS*
INTERNACIONAIS: QUAL(S) MODELO(S) DE DEMOCRACIA?**

Germannna da Costa Lopes

Pelotas, 2014

Germannanna da Costa Lopes

**MEDIÇÃO, CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO EM *RANKINGS*
INTERNACIONAIS: QUAL(S) MODELO (S) DE DEMOCRACIA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dr^a. Luciana Maria de Aragão Ballestrin

Pelotas, 2014

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

L864m Lopes, Germana da Costa

Medição, classificação e qualificação em rankings internacionais : qual(s) modelo(s) de democracia? / Germana da Costa Lopes ; Luciana Maria de Aragão Ballestrin, orientadora. — Pelotas, 2014.

150 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2014.

1. Modelos democráticos. 2. Freedom house. 3. Rankings internacionais. 4. Qualidade democrática. 5. Economist intelligence unit. I. Ballestrin, Luciana Maria de Aragão, orient. II. Título.

CDD : 320

Elaborada por Simone Godinho Maisonave CRB: 10/1733

**Dedico este trabalho à Juliana Terra Morosino, minha
companheira que foi fundamental para que esse
trabalho fosse concluído.**

Agradecimentos

Aos meus professores que acreditaram em mim, mesmo quando eu não acreditava, me indicaram o melhor caminho a seguir: Rosangela Marione Schulz e Patricia Rodrigues Chaves da Cunha.

À minha Orientadora que por vezes teve que atuar como psicóloga e se esforçar para entender meus códigos em forma de texto, Luciana Maria de Aragão Ballestrin. À CAPES (Coordenação de Pessoal de Nível Superior) pelo apoio financeiro através de bolsa, possibilitando e incentivando o desenvolvimento deste trabalho.

À minha companheira, parceira, editora e amiga Juliana Terra Morosino.

Lista de abreviaturas e siglas

Ra	<i>Ranking Democrático</i>
QD	Qualidade Democrática
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
FH	<i>Freedom House</i>
EUA	Estados Unidos da América
IAC	<i>International Advisory Committee</i>
CD	<i>Community of Democracy</i>
CG	<i>Convening Group</i>
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais
CEPAL	Comissão econômica para América Latina
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Resumo

LOPES, Germanna da Costa. **Medição, classificação e qualificação em rankings internacionais: qual(s) modelo(s) de democracia?** 2014. 150f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

A dissertação de mestrado foi desenvolvida com o intuito de traçar os modelos democráticos utilizado por dois dos principais rankings internacionais, Freedom House e Economist Intelligence Unit (EIU), voltados para a medição e classificação democrática a partir da análise de seus indicadores. A importância deste estudo reside em revelar a pluralidade de modelos democráticos a serem adotados pelos diversos países do globo e se estes rankings conseguem acompanhar, através da ótica de seus especialistas, tal diversidade. Para isso, incluiu-se no estudo uma nova corrente teórica, surgida pós terceira onda de democratização: a qualidade democrática, utilizada como parâmetro da abordagem contemporânea acerca dos procedimentos democráticos. Com o advento da terceira onda de democratização muitos países do globo passaram a adotar o modelo democrático fazendo com que o foco teórico deixasse de ser a adoção do sistema democrático e passassem a se preocupar com sua consolidação. A qualidade democrática tem por escopo, a partir de seus referentes empíricos, perceber as falhas procedimentais ou substantivas da democracia a ser desenvolvida em determinado Estado. Com a análise dos surveys e relatórios disponibilizados pelos rankings foi possível traçar um método de cálculo voltado para identificar o peso de cada variável responsável pela classificação democrática dos Estados. A partir de nuances bem específicas e pontuais, foi possível concluir que o ranking da Freedom House ainda está muito preso aos pressupostos que fundaram a organização lá na década de 1940, em que, por exemplo, a participação é vista como um agente nocivo para a democracia, sendo o tema abordado somente como algo inerente ao processo eleitoral. No caso do EIU, percebe-se uma predisposição em ser mais abrangente, aproximando-se sobremaneira dos preceitos adotados pela qualidade democrática, admitindo em seu survey categorias como cultura política, e a participação como uma categoria específica desvinculada do processo eleitoral.

Palavras-chave: Modelos Democráticos; Rankings Internacionais; Freedom House; Economist Intelligence Unit; Qualidade democrática.

Abstract

LOPES, Germanna da Costa. **Measurement, classification and qualification in international rankings: which democracy model(s)?** 2014.150f. Thesis (Master Degree in Political Science) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

This master's thesis was developed with the intention of characterizing the different democratic models used by two of the main international rankings that deal with measuring and classifying democracy based on indicators: "Freedom House" and "Economist Intelligence Unit" (EIU). The importance of this study lies in revealing the diversity of democratic models adopted by countries around the world and if this rankings can keep up with such diversity through their specialists' analysis. To achieve that, we have included in this study a new theoretical approach that has emerged after the third wave of democratization: the "quality of democracy" approach. With the rise of the third wave of the democratization several countries around the world started to adopt the democratic model, creating a situation in which the theoretical focus stopped being the adoption of the democratic model and started to be its consolidation. The "quality of democracy" approach aims to perceive procedural or substantive failures in the democracy developed in a given country, using empirical data. Through the analysis of surveys and reports made available by the rankings it was possible to trace some calculations that allowed us to determine the weight of each variable responsible by the classification of each country. Based on some very specific nuances, it was possible to come to the conclusion that "Freedom House" is still largely attached to the same criteria that were being used when the organization was founded in the 1940s – participation, for instance, is seen as a negative influence for democracy, except when considered from an electoral point of view. In EIU's case, there's a noticeable predisposition for a more open approach, making its criteria closer to the ones adopted by the "quality of democracy" approach, admitting in its survey categories such as political culture and participation (considered to encompass a larger array of phenomena, not limited to the electoral process).

Keywords: Democratic Models; International Rankings; Freedom House; Economist Intelligence Unit;

Sumário

Introdução	12
Capítulo I	19
VISITANDO A TEORIA DEMOCRÁTICA: Modelos	19
1.1 Democracia representativa	20
1.1.1 Liberalismo	20
1.1.2 Elitismo	24
1.1.3 Pluralismo	27
1.2 Representação entre a participação e o deliberativismo	31
1.2.1 Participação	31
1.2.2 Deliberativa	35
1.3 Qualidade democrática	40
1.3.1 Referentes empíricos	43
Capítulo II:	69
RANKINGS SOBRE DEMOCRACIA	69
2.1 Freedom House	69
2.1.1 Surgimento	69
2.1.2 Atuação	71
2.1.3 Missão	75
2.1.4 Especialistas e Financiadores	76
2.1.5 Enquadramentos geopolíticos	77
2.2 The Economist Intelligence Unit (EIU)	88
2.2.1 Surgimento	88
2.2.2 Missão	90
2.2.3 Atuação	92
2.2.4 Especialistas e financiadores	93
2.2.5 Enquadramentos geopolíticos	94
OS RANKINGS: A TEORIA, A QUALIDADE E O MODELO DEMOCRÁTICO	103
3.1 Relatório - Freedom House	105
3.1.1 Direitos Políticos	106
3.1.2 Liberdades Civas	113
3.2 Relatório - The Economist Intelligence Unit (EIU)	119
3.2.1 Processo eleitoral e pluralismo	120
3.2.2 Funcionamento do governo	123
3.2.3 Participação política	126
3.2.4 Cultura política democrática	129

3.2.5	Liberdades civis.....	132
3.3	Resultado final	135
	Considerações finais	138
	Referências:	141
	Anexos	145
	Anexo A	146
	Anexo B	147
	Anexo C	148
	Anexo D	149

Introdução

A democracia é uma forma de governo que desperta muito interesse no âmbito da filosofia política clássica e contemporânea, bem como, da ciência política nacional e internacional. No século XX, a democracia passou por pelo menos três grandes períodos de re-significação, onde seu caráter estrutural, procedimental e substantivo ganharam mudanças de peso a cada época. Esses períodos se destacam pelo ressurgimento da democracia como regime de governo, como conjunto de práticas políticas e de instituições voltadas à manutenção do agir democrático. O longo movimento pela institucionalização da democracia envolve diferentes graus de democratização.

Esse processo que separa as práticas antidemocráticas vividas anteriormente das democráticas almeçadas, configura um período de transição. Para José Álvaro Moisés (2011), a democratização foi o evento político mais importante do século XX, protagonizando seu terceiro momento em meados da década de 1970, período batizado por Samuel P. Huntington (1994) como “A Terceira Onda”. A teoria democrática contemporânea será, portanto, fundamental no desenvolvimento desta dissertação de mestrado.

Nos últimos anos observou-se um avanço democrático significativo. Cada vez mais as nações escolhem seus líderes através de eleições; ideias e práticas democráticas são adotadas compondo o agir político de dada comunidade:

O século XX foi um período de muitos revezes democráticos. Em mais de setenta ocasiões, a democracia entrou em colapso e deu lugar a um regime autoritário. Mas também foi um momento de extraordinário sucesso democrático. Antes de terminar, o século XX transformou-se numa era de triunfo democrático. O alcance global e a influência de idéias, instituições e práticas democráticas tornaram este século, de longe, o período mais florescente para a democracia na história do homem (DAHL,2001, p.161).

Concomitante ao crescimento do número de democracias, há uma elevação no número de cidadãos insatisfeitos com o regime. Esse contraponto, portanto, suscitou o surgimento do estudo sobre a qualidade democrática. Anterior à verificação sobre a qualidade de um regime democrático, o que predominava no cenário internacional era a classificação de Estados em democráticos e não democráticos - classificação feita por *rankings* de “medição democrática”. A maneira como os *rankings* classificam e a forma de interpretar a democracia como um conceito dicotômico está mudando, assumindo que além deste determinismo duro, pode haver variações entre os dois polos.

O aumento no número de democracias, portanto, é o fenômeno responsável pelo desenho do cenário de análise desse trabalho acadêmico. Antes dele, havia *rankings* classificatórios, cujo início das atividades datava a década de 1940¹. Depois da observação deste fenômeno, as análises incorporaram o estudo sobre a qualidade democrática. A qualidade democrática de acordo com o aporte teórico desenvolvido por Diamond e Morlino (2004), por exemplo, permite que se chegue à conclusão de que seu objetivo é verificar a aceitação do Estado democrático pelos indivíduos que o compõem.

Esses dois modelos de avaliação, os *rankings* e a qualidade democrática, pertencem a momentos históricos distintos. Isso indica que as necessidades que influenciaram sua criação não foram as mesmas. Neste momento, o tema desta investigação de mestrado chega a um ponto bastante específico, apreender o que é – ou são – democracia/s para estes modelos de avaliação, a partir do estudo de seus elementos constitutivos.

A dissertação, portanto, tem o propósito de debater acerca do que há de mais atual a respeito do tema democracia. Apesar de ser analisada e alvo das atenções por vários séculos (DAHL, 2001), a democracia se tornou o regime hegemônico do século XX (BOAVENTURA e AVRITZER, 2005). O presente estudo recairá sobre os *rankings* e a qualidade democrática, justamente para mostrar o entendimento a respeito do modelo democrático de meados do século XX e o atual. A busca pelo que se entende por modelo democrático - ou modelos - será importante para os

¹ Os *rankings* utilizados nesta dissertação são o *Freedom House* fundado em 1941 e o *The Economist Intelligence Unit's - Democracy Index*, criado em 1946.

Estados passarem a ser, no mínimo, questionados em seus propósitos. Os referidos Estados são aqueles que se dizem detentores do que seria o modelo “ideal” de democracia.

Neste sentido, o problema desta investigação se desenha com o intuito de verificar se a qualidade democrática é o resultado de um processo de transição pelo qual passaram os *rankings* democráticos ou é um novo método de avaliação democrática. Logo, apresenta-se a seguinte questão: o modelo de democracia proposto pelos *rankings* democráticos é o mesmo das concepções teóricas vinculadas à qualidade da democracia?

Os objetos desta análise são, portanto, os *rankings* democráticos (Ra) e a qualidade democrática (QD). Os Ra em geral medem se um país é ou não democrático, embora alguns autores proponham modelos de *rankings* que pensem em semi-democracias como categorias (MAINWARING et al., 2011; PACHANO, 2011). Interessa saber também: quais características levam um país a ser considerado mais democrático que outro?

Referentes empíricos, dimensões ou elementos constitutivos são as partes ou categorias utilizadas pelos objetos dessa dissertação para avaliar um regime democrático. As dimensões utilizadas na verificação da qualidade, levando em consideração o caráter nominal e a quantidade são diferentes de acordo com cada método classificatório. Assim sendo, no total há oito dimensões ligadas à qualidade democrática (DIAMOND e MORLINO, 2004): estado de direito, participação política, competição política, *accountability*² vertical, *accountability* horizontal, liberdade política, igualdade política e responsividade. São cinco as dimensões ligadas aos *rankings* classificatórios do *Economist Intelligence Unit* (EIU); processo eleitoral, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política. O outro *ranking* classificatório, *Freedom House* (FH), emprega mais sete dimensões: o processo eleitoral, o pluralismo político e participação, e funcionamento do governo, liberdade de expressão e de crença, direitos associativos e organizacional, estado de direito e direitos autonomia pessoal e individual.

² Termo de língua inglesa, sem tradução exata para o português, mas que diz respeito à “prestação de contas”.

Em relação às categorias elencadas, outra diferença pode ser apontada entre a QD e os Ra: as categorias utilizadas pelos Ra são excludentes. O raciocínio é lógico: se os *rankings* fazem uma análise para averiguar a possibilidade de classificar o Estado como democrático através de suas categorias ou não, no caso da negativa, o país está excluído da possibilidade de ser uma democracia. No que tange à QD, ele sempre será democrático e o que está em jogo é a qualidade do regime.

Os Ra quando avaliam um Estado-nação levam em consideração uma gama de fatores para medir se um país pode ser considerado ou não uma democracia. No entanto, o trabalho dos Ra atualmente, vai muito além desta sentença, possuindo uma régua mais completa, que contém modelos de transição entre um polo e outro. Nesse momento de ampliação de atribuições, os *rankings* aproximam-se do que a QD se propõem a fazer. Em relação à qualidade democrática também pode ocorrer que essa venha a classificar um país em democrático ou não-democrático, já que antes de existir a possibilidade de qualificar um país, ele precisa ser considerado uma democracia.

Os critérios apresentados para a classificação do regime como democrático são muito próximos às dimensões concretas de medição da qualidade democrática. Acredita-se que isso pode dizer que a QD é uma transição pela qual passam os Ra ou que a QD veio para contrapor a ideia rígida contida nos sistemas de medição classificatórios.

A hipótese geral que deverá ser comprovada ao longo desta investigação supõe que os referentes empíricos utilizados no sistema de medição classificatório e as dimensões utilizadas no sistema de análise de qualificação têm pesos distintos, isto é, conformam diferentes concepções de democracia. Ou seja, as dimensões ou referentes assumem atenção diferenciada dentro sistema, tendo por resultado o fato do modelo democrático proposto por ambos serem diferentes. Ademais, acredita-se que o sistema de qualificação não tem um modelo de democracia, pois a constituição da escala sobre a qualidade democrática tem se efetivado justamente para combater esta fôrma democrática rígida imposta pelos *rankings* democráticos. São os referentes empíricos de cada objeto que proporcionarão a verificação de nossa hipótese geral.

Em termos comparativos, o grau de homogeneidade com que cada elemento ou referente empírico é tratado na teoria da qualidade democrática é bem maior que a forma como são tratados pelos *rankings* de classificação democrática. Acredita-se que variáveis tais como o processo eleitoral e pluralismo, existentes na amostra classificatória, têm um peso maior que as demais.

No que tange à ligação existente entre os *rankings* e a qualidade democrática, será possível observar a forma com que os objetos estudados estão próximos e ligam-se em alguns pontos, por exemplo; antes de qualificar, é necessário classificar um país como democrático; da mesma maneira, quando classificam, os *rankings* dispõem em ordem de pontuação: do país mais democrático ao menos democrático. Desta maneira, a descoberta do modelo – ou modelos – democrático utilizado, permitirá a comprovação se realmente esses objetos se ligam de alguma forma.

Acredita-se que o diferencial está na metodologia utilizada por eles para obtenção dos resultados. Caso essa diferença metodológica não seja comprovada, pode existir a possibilidade da qualidade democrática constituir-se em uma mera adequação conjuntural sofrida pelos *rankings* após o fenômeno da “terceira onda” de democratização.

Para desenvolver esta investigação, em um primeiro momento foi fundamental o levantamento dos principais *rankings* de classificação de regimes e da qualidade democrática. A escolha se deu através metodologia utilizada por eles, em que foi possível ter acesso às categorias utilizadas, bem como, os *surveys* aplicados. Ademais, os *rankings* escolhidos têm repercussão na área de Ciência Política e mídia, assim como prestígio internacional.

Concomitante à escolha dos *rankings*, a amostra identificou os principais teóricos que discorrem a respeito da qualidade democrática. Foram utilizados neste trabalho alguns instrumentos de medição qualitativa, que se alvitram a medir qualitativamente a democracia, a fim de comparar os dois instrumentos metodológicos.

Os dados utilizados nesta pesquisa são de cunho secundário com a leitura de documentos e dossiês disponibilizados pelos *rankings* selecionados, onde constam a metodologia, *survey*, além de livros voltados ao entendimento da qualidade democrática, bem como, dados disponibilizados em portais eletrônicos.

Os *rankings* e até mesmo as categorias utilizadas pela qualidade democrática, estão calcados na teoria democrática. Por sua vez, a técnica de pesquisa utilizada consistiu em análise documental e bibliográfica com o estudo de tabelas, manuais, dossiês, gráficos, documentos eletrônicos, livros e demais fontes de informação que abordaram o referido tema. Dentre outros fatores, esta estratégia investigativa objetivou verificar se as categorias da QD são uma continuidade ou uma inovação em relação aos Ra, de acordo com os modelos de democracia desejáveis a partir dos referentes empíricos utilizados.

Para tanto, foi fundamental a sustentação teórica em alguns eixos específicos sobre os estudos da democracia e da qualidade democrática. O primeiro capítulo desta dissertação tratará exclusivamente da seleção e estudo das principais teorias que versam sobre o tema. Para isso, as reflexões de alguns autores se fizeram imprescindíveis, como as de John Stuart Mill (1806 - 1873) teórico que sustentará a análise sobre o liberalismo; Joseph Schumpeter (1883 - 1950) ao tratar de elitismo; Robert Alan Dahl (1915 - 2014) e suas reflexões sobre o pluralismo; Crawford Brough Macpherson (1911 - 1987) e Carole Pateman (1940 -) em se tratando do modelo participativo. Também se fez fundamental o apoio teórico de Jürgen Habermas (1929 -) no que tange à democracia deliberativa; por fim, e não menos importante, os teóricos que versam sobre a qualidade democrática; Larry Diamond (1951 -) e Leonardo Morlino (1947 -).

O segundo capítulo desta dissertação tratará particularmente dos *rankings* democráticos da *Freedom House* e do *Economist Intelligence Unit*³. Tal capítulo ganhará dois subcapítulos, os quais dividirão ambos os rankings com o propósito de elencar e desenvolver os seguintes elementos constitutivos: surgimento, atuação, missão, especialistas e financiadores, e por fim, valores.

³ Por serem *rankings* bastante mencionados neste trabalho, a partir deste momento, não se fará prescindível citá-los com realce em itálico, por vezes serão elencados somente através de suas respectivas siglas.

No terceiro e último capítulo, serão desenvolvidas as análises contrastivas dos relatórios dos *rankings* e modelos previstos pelas categorias da qualidade democrática: contraste, prescrição e normatividade. Este último capítulo buscará atender aos propósitos desta dissertação, abrangendo em especial a comprovação das hipóteses levantadas. Nele constarão as questões existentes nos relatórios de ambos dos *rankings*, dispostas de forma a contemplar as teorias elencadas no capítulo I. A partir da análise das questões e do comparativo entre os relatórios, será possível captar os modelos de democracia abrangidos pelos *rankings*.

Capítulo I

VISITANDO A TEORIA DEMOCRÁTICA: Modelos

Democracia é um tema bastante controverso e está longe de ser um consenso na área da Ciência Política, principalmente entre os estudiosos da Teoria Democrática. O regime democrático passou rapidamente de uma incerteza no início do século XX para um modelo de adoção e consolidação no final desse mesmo período temporal.

Com o intenso debate envolvendo o tema, surgem também anexos ligados à democracia com a proposta de torná-la mais factível no que diz respeito a sua operacionalização nos Estados modernos. São esses anexos que formam os diferentes modelos democráticos existentes, tornando-se fragmentos da vasta Teoria Democrática. São eles, o aspecto liberal, que pode ser tanto capitalista quanto socialista, os pluralismos, o deliberativismo, a participação, o pragmatismo. Portanto, mais do que o significado da democracia, para esta análise, importa a forma como os modelos democráticos entendem os procedimentos democráticos.

Serão consideradas as principais correntes democráticas existentes; a escolha se deu levando em consideração a atualidade dos modelos propostos para o campo da teoria democrática. A democracia é um conceito em disputa dentro da ciência política e desta forma para cada modelo democrático criado é necessário que haja um respaldo teórico. Não serão esgotados aqui todos os modelos democráticos existentes. A orientação proporcionada por Miguel (2005), portanto, sobre a teoria democrática atual é significativa, pois além de ser introdutória em alguns momentos, em outros servirá como um contato com correntes democráticas que não serão aprofundadas no decorrer da dissertação. Assim sendo, conhecer, mesmo que de maneira rasa modelos democráticos que estão surgindo é uma excelente oportunidade, em se tratando de um estudo, que pretende falar de democracia e sobre teoria democrática contemporânea.

Outro ponto a ser discutido diz respeito a qualidade democrática. Este é um tema relativamente novo no âmbito da Ciência Política datada no fim da década de

70 do século passado, com a chamada terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994; AVRITZER & BOAVENTURA, 2005). A obra mais citada entre os teóricos que pesquisam a qualidade democrática é a de Larry Jay Diamond e Leonardo Morlino, *Assessing the quality of democracy* (2005). Em relação à qualidade democrática o desafio não é tanto a identificação de um modelo, mas a forma como a qualidade é percebida ou avaliada.

A fim de cumprir os objetivos centrais deste capítulo teórico, voltar-se-á para o desenho dos principais modelos democráticos, de acordo aos critérios de escolha anteriormente sinalizados. Almeja-se com isso, elencar os pressupostos que fundam e servem de base para cada modelo. Para esse exercício, é importante a sustentação nas reflexões dos autores centrais e/ou precursores das correntes aqui analisadas.

Por conseguinte, uma análise dos referentes empíricos existentes nos estudos teóricos voltados para a qualidade democrática será desenvolvida. Diamond e Morlino (2004) são os responsáveis pelo resgate de cada referente para compor a base de análise sobre o sistema de qualidade democrática. O grupo de variáveis é composto por: estado de direito, participação política, competição política, *accountability* horizontal, *accountability* vertical, liberdade política, igualdade política e a responsabilização.

1.1 Democracia representativa

1.1.1 Liberalismo

A democracia liberal possui princípios governamentais que a torna mais passível de ser realizada se comparada a outros modelos democráticos existentes. Sua efetividade pode ocorrer quando se atende a critérios como o de liberdade, que desde essa perspectiva, prioriza a autonomia do indivíduo por acreditar em sua potência de autogoverno. Outro critério baseia-se na crença de que um sistema de governo deve respeitar as vontades do indivíduo. Além disso, é considerado um modelo que se ajusta ao tipo de sistema econômico hegemônico.

Esses e outros critérios serão melhor desenvolvidos no decorrer desse subtópico com o auxílio dos escritos de John Stuart Mill⁴.

...nem todos os teóricos acreditam que a democracia liberal seja a melhor forma de democracia ou a mais factível, mas tais teóricos estão em minoria. Posições que mesmo uma década atrás eram apresentadas em oposição à democracia liberal agora são propostas como versões, aprofundamentos ou realizações dela. (CUNNINGHAM, 2009, p.38)

Mill foi um dos primeiros a escrever em defesa da corrente liberal que justapõe o (liberal + democracia). O aspecto liberal diz respeito à liberdade do indivíduo em relação ao Estado e a sociedade. A liberdade tem por escopo limitar a ação do Estado sobre o indivíduo, asseverando que o poder só pode ser legitimamente utilizado para prevenir danos contra os membros da sociedade.

Ainda no que tange ao anexo liberal à democracia, no livro *Sobre a Liberdade* (2011) Mill descreve o surgimento do que pode ser o principal ou mais difundido preceito liberal como “a única finalidade, justificativa, da interferência dos homens individual e coletivamente, na liberdade de ação de outrem é a autoproteção” (p.33). A narrativa tem início ao descrever o porquê da importância de um governante, como um governante surgia, quais suas atribuições.

O surgimento do governante sucedia-se de duas maneiras: era preciso conquistá-lo ou recebê-lo por herança. O comprometimento existente para com o povo era nulo, em outras palavras, não havia qualquer comprometimento. Apesar do distanciamento, provocado em grande medida, por falta de elementos que vinculem a vontade dos indivíduos à escolha de seus líderes, a figura do governante era importante. A necessidade de que houvesse alguém que governasse era indispensável para manter os inimigos distantes, para proteção. Além disso, sua presença tornava-se responsável por sustentar a ordem interna.

O distanciamento e a falta de comprometimento com o povo, tornava o governante dotado de interesses antagônicos aos de seus compatriotas. Deste modo, fez-se necessário a manutenção de um controle por parte dos indivíduos sobre o governante, esse controle é o que chamamos Liberdade. Tal entendimento

⁴Considerações sobre o governo representativo (1981) e *Sobre a Liberdade* (2011)

parece complexo a princípio, no entanto, o povo era livre devido ao controle que tinha em relação às ações do governante.

A realidade de interesses antagônicos, entretanto, sofreu transformações e a primeira ação em direção a mudança foi promovida por partidos populares. Os reclames proferidos se destinavam, primeiramente, a necessidade dos governantes assumirem cargos públicos unicamente após serem escolhidos por seus governados. A segunda alteração reivindicada conectou-se com a necessidade do povo de que houvesse uma identificação de interesses entre o governante e a nação.

Com a implementação desta nova realidade, ou seja, com o advento do governo popular, surge outro problema: o poder do povo sobre si. A nova configuração social trouxe o que Mill (2011) chamou de “tirania do maior número”, por ser vista como uma ameaça. A maior vantagem do governo liberal é a liberdade, que existia devido ao controle que era exercido sobre o governante, neste caso, o povo. A ameaça, portanto, recai justamente na falta de conhecimento sobre onde impor o limite do controle social sobre a independência individual.

Surge, desse modo, a percepção de que a liberdade individual pode ser prejudicada pela mudança na conjuntura de formação governamental. Em que as ações do governo têm a sociedade como legitimadora. O desencadeamento dos fatos acaba por revelar a gênese do teor liberal na democracia, desaguando no primeiro ou mais difundido princípio liberal relacionado à interferência na liberdade de ação.

A liberdade tal como é entendida pela corrente liberal correspondente à liberdade de ação, diz respeito à autonomia individual, caracterizada como o agir de acordo com os seus objetivos, sem que haja nenhum impedimento externo, que através da força lhe faça parar. Não por acaso, como foi exposto, liberdade era o controle que os governados tinham sobre seus governantes. Agora tal controle se estende também à sociedade.

O propulsor da nova realidade descrita por Mill, é justamente a escolha de representantes por parte dos cidadãos. Por conseguinte, o liberalismo sempre deu

indícios de sua ligação com o sistema democrático representativo. Mais do que uma ligação, o liberalismo, segundo Mill, é a solução encontrada para uma falha sistêmica que assolava o regime democrático. Pois é no ambiente democrático representativo que existe a possibilidade da efetivação do poder do povo sobre si, ou da “tirania do maior número”. É nesse tipo de regime que há a hegemonização dos interesses de um determinado grupo sobre os interesses de um indivíduo ou grupo minoritário. O liberalismo, portanto, tem por escopo não permitir a opressão da maioria sobre uma minoria, qualquer que seja ela, ou até mesmo do Estado sobre os indivíduos, surgindo como um complemento perfeito à essa concepção de democracia.

Entre os pressupostos que ligam a democracia ao liberalismo está a proteção às liberdades civis. As liberdades civis garantem o amparo do povo em relação ao poder do Estado. Na época em que o povo exercia o controle sobre o governo - por terem preferências distintas - seu motivo era o de garantir a liberdade ou a proteção das “liberdades políticas”. Com o surgimento do governo democrático, as liberdades políticas se tornaram mais factíveis por estarem ligadas a procedimentos concretos, tais como, o direito ao voto, a formação de partido, ao direito de participar de eleições. Ou seja, o que antes era abstrato, não institucionalizado, restrito ao desejo de autonomia do indivíduo, mudou com a chegada da democracia.

A democracia torna lei o desejo de autonomia do indivíduo, portanto, fortalece o liberalismo e legitima o controle do indivíduo sobre o estado. Por isso a centralidade da proteção às liberdades civis, esse é conjunto de regras que garantem a liberdade do indivíduo perante o Estado e a própria sociedade. Pois, de acordo com Mill, o fortalecimento do liberalismo se dá quando a população confere legitimidade às leis liberais, respeitando-as por serem popularmente ordenadas (CUNNINGHAM, 2009).

A atuação mínima por parte do Estado é outro pressuposto, que neste caso, faz um caminho inverso se comparado a proteção das liberdades civis. O nível de influência do Estado possibilita ao liberalismo cumprir o papel de deixar a democracia mais sólida. “O fortalecimento ocorre, pois o liberalismo restringe a atividade do governo à esfera pública.” (CUNNINGHAM, 2009, p.42).

Além dos pressupostos analisados, existe outro preceito; a liberdade de expressão, que pode perfeitamente se somar ao grupo das categorias que dão forma ao modelo liberal. A liberdade de expressão é uma das liberdades mais exploradas pelos *rankings* classificatórios da democracia. A importância deste preceito é resultado, também, de sua ligação com a mídia como um todo.

Nesta seção foram elencados os principais desígnios contidos no modelo liberal, a fim de auxiliarem nas etapas posteriores dessa investigação. A seção subsequente tratará de outro modelo democrático, o elitismo. O exercício será o mesmo, uma breve análise com o propósito de elencar seus principais elementos.

1.1.2 Elitismo

Para entendermos melhor a que se propõe a teoria de determinados teóricos, muitas vezes é interessante que saibamos um pouco sobre sua biografia acadêmica. Este exercício será bastante elucidativo, pois tratará do autor do método democrático Joseph Schumpeter (1883 - 1950). Economista de formação, Schumpeter teve uma educação aristocrática, em uma de suas principais obras *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1984) é possível, de pronto, perceber as influências de sua base econômica. O método democrático ou político, estabelece uma série de premissas sobre como a sociedade funciona em meio à democracia. Também questiona por que a democracia deve e funciona daquela forma, além de dispor sobre quês características a sociedade precisa conservar para coexistir com a democracia.

Elitismo é uma vertente da Ciência Política que se baseia no princípio minoritário, segundo o qual o poder político sempre está nas mãos de uma minoria bem ajustada. Seu fundamento é o conceito de elite, entendendo que elitista é, portanto, o sistema que tem como sustentação o favorecimento de minorias, comumente compostas por membros da aristocracia ou de uma oligarquia. Seus expoentes são Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels, contudo foi Schumpeter quem compatibilizou a democracia e o elitismo, na primeira metade do século XX.

O teórico acreditava que o cidadão comum não tinha tempo nem interesse em participar da vida pública. O desinteresse do sujeito nesse aspecto era o motivo para que houvesse um mecanismo da representação no âmbito público por meio de uma elite política. Assim sendo, as pessoas adquirem poder de decisão a partir da “concorrência livre pelo voto livre” (SCHUMPETER, 1984, p.323), onde se pode concluir que o papel do cidadão, no que diz respeito ao processo democrático, é a escolha de um líder ou um grupo de líderes, ou mesmo retirá-los do poder. Nessa vertente surge um dos primeiros diferenciais dos governos democráticos apresentados por Schumpeter, a ideia de liderança.

O elitismo e sua influência social sugerem uma forte atuação ou controle sobre o cidadão, podendo ser percebida com a naturalização do processo de escolha de representantes e de como se dá sua participação na política. Essa naturalização é a sensação que o sujeito mediano tem de que sempre foi assim e de que não há outra forma procedimental de funcionamento democrático.

O fenômeno da naturalização ocorre por corroborar com os anseios de uma sociedade liberal, muito exigida pelo mercado. No entanto, é mais fácil a adoção do método político de Schumpeter. O método permite ao cidadão trabalhar, ganhar dinheiro e conservar sua rotina de forma que não seja necessário seu envolvimento em assuntos que prejudiquem seus rendimentos financeiros.

Segundo a lógica schumpeteriana a democracia é um método, pois não passa de um arranjo institucional cuja finalidade é a tomada de decisão política. Como método, está sujeito a decisões ligadas ao contexto histórico-social em que são tomadas, desta forma “as afirmações sobre o funcionamento da democracia são datadas⁵” (SCHUMPETER, 1961, p.292), além disso, as normas devem ser respeitadas, independente de seus objetivos por tratar-se da vontade popular.

A vontade popular faz surgir um debate sobre o tipo de governo adotado em uma democracia. Governo do povo não é algo que agrade ao autor elitista, por ser povo, para ele, uma definição limitada. Justifica que em determinadas épocas, nem todos os cidadãos integrantes de um determinado lugar fazem parte do povo, a existência de escravos corroborou tal afirmação. Partindo do pressuposto, portanto

⁵ Grifo nosso.

que a democracia não discrimina e que para Schumpeter o funcionamento democrático é datado a expressão Governo do povo, não expressa de maneira exata o que seja a democracia.

Uma das primeiras divergências percebidas no método democrático é o fato dele refutar uma argumentação racional para se chegar ao bem comum. O modelo deliberativo não fala explicitamente em bem comum, no entanto, a argumentação racional é uma ferramenta importante para se chegar a um entendimento. Outro ponto controverso diz respeito à necessidade de especialistas a frente de alguns assuntos administrativos, o que não aparece em nenhum outro modelo referenciado neste estudo.

O método democrático sugere uma inversão de prioridades em relação a teoria clássica. A escolha de representantes, aspecto secundário para os teóricos clássicos agora é visto como central, sob a fundamentação de que são os representantes que de fato tomam as decisões políticas. Ao povo, visto por Schumpeter como dotados de pouca racionalidade política, cabe a formação do governo, de maneira direta ou indireta. Ao fazer essa inflexão o autor visa tornar o processo democrático algo factível.

Uma das justificativas para tal praticidade processual são os sistemas de governo considerados democráticos em tempos passados, que atribuíam ao povo uma soberania falsa, por parecer-lhes conveniente. O Governo do povo era uma “substituição” aos governos orientados pelo sobrenatural, por Deus, Deuses, enviados de uma força suprema à terra.

Em síntese, os principais elementos da corrente democrática cunhada por Schumpeter, podem ser elencados em cadeia, quer dizer, um depende da observância do outro para se sustentar enquanto pressuposto. Um deles é a concorrência pelo voto, que além de ser o epicentro da teoria schumpeteriana é o mecanismo mais idôneo para a escolha de líderes. A liderança é outro desígnio da teoria, a partir do momento em que ela é o instrumento, o substrato que transformará as vontades coletivas em fatos políticos.

Entre os conceitos necessários a serem explorados está o de liberdade individual, tendo em vista ser esse um propósito ligado a todos os modelos

democráticos analisados. A liberdade individual nada mais é do que a possibilidade de qualquer cidadão concorrer a um cargo de liderança política.

Elencados os principais elementos do método político, é razoável verificar o quão cíclico ele se configura. O início se deu com a *concorrência pelo voto*⁶, para tornar-se uma *liderança*, que pode ser disputada por qualquer cidadão dotado de *liberdade individual*, esse cidadão só sairá de seu posto de líder político se o povo através do *voto* assim determinar, e assim o processo recomeça. A breve ratificação dispondo os pressupostos de maneira a enfatizá-los enquanto parte de um processo metódico e fechado, é justamente mostrar sua impermeabilidade à prova de elementos externos ao processo. Segundo o autor do método:

[...] o funcionamento da democracia torna-se impassível se seu princípio básico for observado coerentemente, devemos perguntar-nos também se este princípio implica a representação proporcional. Na verdade, não implica. Se a aceitação da liderança é a verdadeira função do voto, a defesa da representação proporcional cai por terra, pois suas premissas já não são mais válidas. O princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes. (SCHUMPETER, 1961, p.325)

Exemplificando o método de modo a trazê-lo à realidade contemporânea brasileira, se entre prerrogativas do Movimento Passe Livre (2013) houvesse uma com a finalidade de retirar a presidente Dilma Rousseff de seu cargo, tal prerrogativa seria considerada contrária ao espírito democrático. Tendo em mente os preceitos do método político, um líder só pode ser deposto de seu cargo por meio de eleições.

1.1.3 Pluralismo

O pluralismo clássico é uma vertente teórica que estuda a democracia segundo a ótica da resolução de conflito, ou seja, a democracia existe para manter a estabilidade social. Os pressupostos desta corrente serão traçados tendo por base os escritos do teórico Robert Dahl e os desígnios que sua obra *Sobre a democracia* (2001) produziu a respeito do tema.

⁶ As palavras em itálico são grifos nossos.

Robert Dahl (2001) realizou uma série de questionamentos acerca do que é ou como se caracteriza um governo democrático. Interrogações que vão desde o porquê da democracia ser a melhor opção de regime até a significância da igualdade política para a existência democrática. O exercício de racionalização presentes em sua obra permitirá a apreensão de elementos tais como; condições adequadas ao surgimento da democracia, sistema eleitoral e a criação de instituições democráticas em localidades não propícias ao desenvolvimento democrático.

O desempenho em examinar os modelos democráticos existentes é importante para conceituar a democracia. Para Dahl, a democracia possui diversos significados de acordo com o momento histórico vivido. Desta forma, para auxiliar a análise será realizado um recorte temporal, delimitando o escopo de apreciação na democracia produzida no século XX. Uma dúvida surge em relação a possível fluidez de categorias que compõem o modelo pluralista, tendo em vista a afirmação de multiplicidade de significados adotados pela democracia. Essa multiplicidade não é novidade, mas parece preocupante o precursor de uma teoria datar seu significado.

A existência de tarefas impossíveis de serem realizadas por um único indivíduo é a premissa que fundamenta a centralidade ocupada pelos grupos na democracia poliárquica. “Todos nós temos objetivos que não conseguimos atingir sozinhos. No entanto, cooperando com outras pessoas que visam a objetivos semelhantes, podemos atingir alguns deles.” (DAHL, 2001, p.47).

A base em que será construído o regime poliárquico calca-se na cooperação existente nos diferentes grupos que fundam a sociedade. Os conflitos, portanto, tendem a surgir entre os grupos sociais que terão na democracia as ferramentas necessárias para sua resolução.

Em uma instituição democrática o mais importante princípio a ser observado para que os objetivos dos indivíduos sejam atingidos é o da Igualdade Política. São determinados, deste modo, cinco critérios para que a igualdade política seja atingida e preservada: a participação efetiva, a igualdade de voto, o entendimento esclarecido, o controle do programa de planejamento e a inclusão de adultos. Os critérios elencados acabam assumindo um papel significativo por atenderem as

proposições deste estudo e também por se disporem a classificar um sistema em democrático ou não democrático conforme sua aplicação.

[Os critérios] eles nos proporcionam padrões para medirmos o desempenho de associações reais que afirmam ser democráticas. Podem servir como orientação para a moldagem e a remoldagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos concretos. Para todos os que aspiram a democracia, eles também podem gerar questões pertinentes e ajudar na busca de respostas. (DAHL, 2001, p.54)

O primeiro critério diz respeito a não sobreposição de interesses. A participação efetiva está inserida na lógica de que todos devem contribuir para a formação do sistema democrático. Fica clara essa perspectiva quando Dahl simula a criação de uma associação e de sua Constituição. Um personagem conhecido como “principal falante” (DAHL, 2001, p.47) argumenta que em termos de interesses, não existe ninguém que possa se sobrepor aos demais. Em síntese, a participação efetiva visa garantir que todos os membros de um grupo tenham igual oportunidade para apresentarem suas ideias, compartilhando-as com os demais para que seja possível uma deliberação.

O segundo critério, a igualdade de voto, aparece na obra antes mesmo de estar relacionada a manutenção da igualdade política. Apesar de surgir como uma atribuição da democracia do século XX, o direito de voto excluía até as primeiras décadas deste século boa parte da população (Dahl, 2001). Foi uma atribuição anterior a igualdade, pois, nos termos da igualdade política requerida por Dahl, de nada adianta meia dúzia de privilegiados gozando da igualdade do voto, uma vez que o voto deve assegurar a todo cidadão adulto o direito a inclusão e a participação no jogo político.

O entendimento esclarecido é um critério que pressupõe alguns requisitos anteriores a sua efetivação. De certa forma, o entendimento esclarecido não é só o estado ou a circunstância em que o sujeito se encontra, é também uma ação cujo fim é aprender sobre os temas a serem discutidos. Os sujeitos precisam ter oportunidades iguais para conhecerem as pautas e suas implicações. Assim sendo, desculpas voltadas a não participação por ignorância a respeito dos assuntos, não

tem respaldo, pois o conhecimento se dá através da discussão, informação e deliberação.

De acordo com o que foi exposto nos outros critérios, o controle do programa de planejamento requer a observância prática de todos eles. Pois nesse critério os membros têm a prerrogativa de decidir as pautas a serem discutidas. Para que isso ocorra, é necessário que haja participação efetiva e que todas as propostas de pauta sejam expostas, também é importante a igualdade de voto para decisão de quais os interesses serão selecionados para a discussão; além do entendimento esclarecido que prevê a apreensão das pautas e sua finalidade. É imprescindível que um grupo ou pessoa não tenha o controle do programa de planejamento, pois caso isso ocorra, há a possibilidade de sobreposição de interesses.

A inclusão dos adultos, apesar de lógico vem no sentido de reforçar a ideia de participação universal, pois nem sempre foi assim. Houve períodos na história em que só homens ricos votavam, tempos depois, os analfabetos e as mulheres começaram a exercer esse direito. Com a determinação de que os adultos devem participar do processo decisório a inclusividade está garantida a todos aqueles que alcançaram certa idade e os que, não, devem ser tutelados. Além disso, é um critério central para a manutenção da estabilidade democrática. Um sujeito dotado do discernimento necessário à participação política não legitimará uma decisão da qual não fez parte, promovendo rachaduras na estrutura democrática.

Tais critérios cumprem o papel de determinar como as decisões serão tomadas no âmbito de uma democracia. A produção dos critérios foi possível graças a Igualdade Política, que os aloca dentro dos procedimentos necessários a sua viabilização. Nas democracias, portanto, o que realmente importa é o processo de tomada de decisões e que ele esteja calcado na Igualdade Política.

Robert Dahl assevera que um estado para ser democrático deve ter instituições dotadas de valores e agir democrático. A partir dessa premissa, será possível o entendimento de como se operacionaliza, o que o autor chama de democracia em grande escala. A democracia em grande escala - além dos elementos que garantem a igualdade política como alicerces democráticos - precisa de alguns elementos para se estruturar. Os elementos estruturantes da democracia em

grande escala são: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificada; autonomia para as associações e cidadania inclusiva.

Arranjos políticos podem ser considerados algo muito provisório, que seriam razoáveis em um país que acaba de sair de um governo não-democrático. Costumamos pensar que *práticas* são mais habituais e, assim, mais duráveis. Em geral, pensamos que as *instituições* estão estabelecidas há muito tempo, passadas de geração a geração. Quando um país passa de um governo não-democrático para um governo democrático, os *arranjos* democráticos iniciais aos poucos se tornam *prática se*, em seu devido tempo, tornam-se *instituições*. Por úteis que pareçam essas distinções, para nossos objetivos será mais conveniente preferirmos *instituições*, deixando as outras de lado. (DAHL, Robert. 2001, p.98)

Os fatores estruturantes podem ser encarados como reforços à Igualdade Política e seus critérios. O teor dos elementos elencados revela que o modelo representativo é a escolha da corrente poliárquica. A democracia de cunho representativo, portanto é o meio encontrado para permitir que comunidades grandes e numerosas consigam atingir a igualdade política. Onde a viabilidade de todos os interessados participarem, de maneira direta, na confecção de leis e projetos é praticamente inviável.

1.2 Representação entre a participação e o deliberativismo

1.2.1 Participação

A idealização de uma democracia participativa remonta da década de sessenta do século passado, conforme Crawford Brough Macpherson (2003), carregada de espírito decisório. Não por acaso, o principal objetivo da democracia participativa é a garantia de participação de todos os cidadãos no processo de tomada de decisão política. A sede por decidir inicia-se com os movimentos estudantis de esquerda se difunde entre a classe trabalhadora industrial, com o propósito de minar o descontentamento advindo da falta de controle sobre aspectos

de sua vida (MACPHERSON, 2003). Movimento semelhante ocorre no surgimento da democracia liberal.

Até o momento foram analisados modelos democráticos estritamente representativos, apesar de utilizarem a participação como componente importante, ela é apenas mais um aspecto. No pluralismo a participação é apenas um dos critérios que compõem a igualdade política e no modelo liberal-democrata a participação aparece como mecanismo para o controle de líderes. A participação agora é o principal elemento do modelo democrático participativo. O termo estritamente foi empregado, pois diferente do que muitos imaginam os participacionistas também admitem a representação, porém como um estágio a ser superado *a posteriori*.

Parece evidente que, a nivel nacional, será necesario disponer de algún tipo de sistema representativo, y no de una democracia completamente directa. La idea de que los progresos recientes y previstos de la tecnología de las computadoras y las telecomunicaciones permitirán lograr la democracia directa...⁷ (MACPHERSON, 2003, p.115)

A participação, para o sistema participativo, é um pressuposto que leva os indivíduos a tomarem decisões acertadas. Nesse sistema, a exemplo do liberal, também se trabalha com a ideia de indivíduo, pois há o entendimento de que a sociedade é formada de vários interesses individuais. As decisões acertadas vêm do fato de os cidadãos serem interdependentes, ou seja, uma decisão não pode ser tomada por um cidadão X sem a participação do cidadão Y. A interdependência dos indivíduos reforça o aspecto colaborativo que irá contribuir com o agir democrático e favorecer, a partir da prática, as decisões.

Os indivíduos, apesar de iguais e independentes entre si, são limitados no que diz respeito a determinadas realizações. Para a concretização de interesses é necessário certo grau de colaboração. A integração permite intercâmbio social,

⁷ Tradução nossa. Parece claro que, a nível nacional, será necessário ter algum tipo de sistema representativo, e não uma democracia completamente direta. A ideia de que os avanços recentes e previstos, alcançados na informática e telecomunicações com a possibilidade para obter a democracia direta...

promovendo um processo de educação no que diz respeito a valores democráticos, reforçados de acordo com o nível de participação.

Vem da integração enquanto necessidade a noção de vontade geral, aspecto importante na teoria de Rousseau. A vontade geral trabalha com a lógica de que as decisões finais, tomadas em assembleia, têm a condescendência de todos os indivíduos que participaram do processo decisório.

Em outros termos a única política a ser aceita por todos é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados; o processo de participação assegura que a igualdade política seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas. (PATEMAN, Carole. 1992, p.37)

Rousseau utiliza a preservação da liberdade para justificar a necessidade do contrato social com “o direito de obrigar o indivíduo a ser livre”. Os participacionistas operam com a noção de indivíduos, desta forma, a ligação entre a vontade geral e a liberdade individual atinge seu ápice quando ambas coincidem. A liberdade está intrinsecamente ligada à vontade. O ápice pode ser efetivado no momento em que o indivíduo assume o seu papel dentro da sociedade e passa a participar ativamente do processo decisório.

Significa que quanto mais o indivíduo participa, mais ele tem o controle sobre as decisões tomadas. Ter o controle sobre as decisões tomadas implica estar de acordo com a vontade geral, por conseguinte, mais livre ele é.

Na democracia participativa ocorre uma aproximação do interesse público com o interesse privado. Visto que as decisões são tomadas em assembleia e uma ideia de cunho individual ou privado pode ser rejeitada, caso sua natureza seja de cunho não-equitativa. A rejeição de uma proposta não-equitativa mostra que o interesse individual para ser aprovado tem que estar afinado com os anseios públicos. O indivíduo ao requerer a aprovação de uma lei deve levar em conta seus interesses, no entanto esses interesses devem coadunar com um bem maior, deve promover um bem à coletividade.

O exercício de participar quando reiterado fomenta o aprendizado, fazendo com que a esfera pública e a privada não entrem em conflito. A escassez de conflito,

por sua vez, é possível devido à unificação de interesses entre as duas esferas. Assim sendo, apesar do pressuposto ser o mesmo, de elementos tais como controle e interesses não apresentarem diferença, o foco sobre eles é completamente diferente.

Para o modelo participativo, a liberdade deriva da participação e a participação só é possível se existe liberdade. A liberdade e a participação são aspectos diretamente proporcionais e isso ocorre devido ao fator controle. Para os participacionistas, um sistema político ou modelo de sistema político ideal, deve ser composto por várias esferas que fomentem a participação.

A sociedade tem que estar pulverizada de inúmeras e pequenas esferas, grupos, organizações configuradas de maneira a permitir que o indivíduo tenha experiências com estruturas de autoridade. As experiências adquiridas em pequenos grupos onde o indivíduo está sujeito a tomada de decisão promove o progresso do agir democrático. O agir democrático prevê controle das decisões e da elaboração das leis por parte dos indivíduos constituintes da sociedade, sendo assim mais liberdade.

O ponto central da teoria participativa é a participação e como torná-la possível à todos os cidadãos de maneira tal que se produza uma sensação de eficácia política. É Carole Pateman (1992) quem atribui à participação o senso de eficácia política. A eficácia política nasce ao ser comprovada a possibilidade de ampliação de experiências democráticas. As experiências democráticas são obtidas em ambientes não-governamentais como, organizações, associações, indústrias, ou seja, locais onde há estruturas de autoridade e as percepções são transpostas para estruturas de autoridade governamental. Destarte, indivíduos pertencentes a grupos não-governamentais que tenham experiências com disposições de comando, tendem a levar essas relações através de atitudes, comportamentos e sensações às esferas mais amplas.

De modo geral, as recentes pesquisas sobre socialização política mostraram que os teóricos da democracia participativa caminhavam em solo firme ao declararem que o indivíduo, a partir de suas experiências com estruturas de autoridade não-governamentais, teria a tendência de ampliá-

las à esfera mais ampla da política nacional. (PATEMAN, Carole, 1992, p.68)

Os autores investigaram os efeitos da participação em organizações voluntárias e descobriram que, nos cinco países, o senso de eficiência política era maior entre os membros da organização do que os que não eram membros, e era mais alto ainda entre os membros ativos, em particular em organizações explicitamente políticas. (PATEMAN, Carole, 1992, p.67)

A conclusão a que se chega é a de que a eficiência política é um sentimento ligado a participação em ambientes não governamentais. Existe uma relação direta entre esses dois elementos, quanto mais o indivíduo participa, mais ele tem a sensação de que o sistema político é eficiente. Ao fazer parte do processo decisório em seu local de trabalho, o indivíduo se vê capaz de fazer o mesmo em relação a política. Em suma, quanto mais o indivíduo participa, mais ele tem o controle de seu destino, mais ele tem a sensação de eficiência política, mais ele é livre. Foram reunidos, deste modo, elementos suficientes acerca da democracia participativa possibilitando a extração de seu paradigma.

1.2.2 Deliberativa

O início da concepção Habermasiana de democracia encontra-se na Teoria Crítica de Karl Marx. A Teoria Crítica é um contraponto à Teoria Tradicional, que era vista como um meio de preponderância ideológica da classe no poder. Marx propunha uma nova metodologia de análise social em que a teoria e a prática assumissem um papel de dependência mútua. A sociedade seria um objeto de análise em si mesma, respeitados seus aspectos histórico-sociais.

Em aspectos gerais, a primeira geração da escola de Frankfurt, veio com a proposta de complementar a teoria formulada por Marx a fim de corrigir seus déficits e torná-la mais alinhada com a realidade social presente. No entanto, a concepção desta geração frankfurtiana condenou ao ostracismo o direito e a política. Por conseguinte, ao abandonar o direito e a política deixa de lado a democracia, motivo que levou Habermas à um modelo reconstrutivo da teoria crítica e da concepção democrática.

Desse modo, com exceção dos trabalhos de Franz Neumann, Otto Kirchheimer e posteriormente de Jürgen Habermas, a tradição da teoria crítica não se ocupou com o estudo da democracia, provavelmente, porque suas orientações iniciais, fundamentadas numa crítica marxista, tenham concebido a política, o direito e, conseqüentemente, a democracia como manifestações acessórias das forças econômicas capitalistas, ou seja, como componentes da superestrutura. (BANNWART Jr.; CLODOMIRO; TESCARO Jr.; JOÃO. 2012, p.136)

A proposta de democracia deliberativa de Habermas é formulada a partir do contato com os ideais de democracia, liberal e republicana, muito embora a proposta de Habermas não seja uma mera fusão das duas. Dois polos distantes de um mesmo espectro esses ideais permitiram ao autor uma conciliação de aspectos positivos existentes, em ambas, como norteadores de um modelo democrático alternativo.

Assim como observado com a Teoria Crítica, Marx não visava propor um modelo ideal de sociedade, mas apresentar caminhos à dominação capitalista, o exercício que Habermas propõe em relação a democracia pode ser percebido como semelhante. Uma tentativa de mostrar, sugerir um modelo democrático emancipado da reificação democrática existente.

Especificamente a respeito da proposta de Habermas ser formulada a partir dos ideais liberais e republicanos é interessante a inserção, para um melhor juízo, da teoria da ação comunicativa. A sociedade para Habermas é dividida em dois planos, são eles: 'mundo da vida' e 'sistemas'.

No 'mundo da vida' os agentes sociais são guiados por uma racionalidade comunicativa, já os 'sistemas'; o mercado e a política, possuem uma lógica própria para orientar os agentes sociais. O mercado, segundo o autor, é influenciado pelo 'meio dinheiro' e a política pelo 'meio poder'. Logo, a teoria da ação comunicativa versa justamente sobre a dominação do 'mundo da vida' pelos 'sistemas' reduzindo o espaço da racionalidade comunicativa. Sendo o Estado liberal dominado pelo sistema do mercado e o republicano pelo sistema político, o que é amplamente negativo em termos de teoria habermasiana que vislumbra a deliberação. Na teoria desenvolvida por Habermas é o 'mundo da vida' que deve coordenar o 'sistema', cuja responsabilidade se restringe a reprodução material do 'mundo da vida'.

Uma maneira de compreender Habermas e a democracia deliberativa é colocar os pressupostos a serem adotados em um plano ideal. Nesse plano ideal há uma relação intersubjetiva entre os cidadãos envolvidos na elaboração de normas jurídicas que os afetam. Desta forma, a socialização é horizontal com a publicização e troca de razões em determinado ambiente como forma de promover a deliberação. Dispostos desta maneira, aos procedimentos democráticos e aos seus resultados são conferidos legitimidade. Nota-se, portanto, a importância da comunicação entre os sujeitos envolvidos.

As observações feitas por Habermas sobre o que seja soberania popular - percebidas em sua obra, *Soberania popular como procedimento*, 1990, sob influência de um democrata alemão Julius Fröbel - é uma ferramenta importante para o entendimento dos processos de socialização horizontal, publicização e troca de razões.

A soberania popular tem por base a liberdade comunicativa, essa base fornece condições, capacita o sujeito a chegar a um entendimento através do diálogo. O entendimento está inserido na ação comunicativa cotidiana, logo a soberania popular é entendida como procedimento. Diferente do que ocorre com a corrente liberal, em virtude do medo da tirania da maioria, que acredita na proteção dos direitos naturais pelos próprios sujeitos submetidos à lei. Na vertente deliberativa, Habermas assevera que os sujeitos são dotados de liberdades subjetivas. Desta forma, por meio do entendimento formam a opinião pública, que exerce influência na esfera pública podendo ser institucionalizadas. (DURÃO, 2009)

O 'mundo da vida' é o contexto no qual o processo de entendimento pode ser percebido, nesse espaço os agentes são orientados por uma racionalidade comunicativa. É o mundo da vida que oferece os subsídios para o direito ser o instrumento de construção do Estado de Direito, como mencionado com a formação de opinião pública. É o Estado de Direito que através da política tem poder de coação sobre o sujeito. Logo o Estado de Direito é uma fusão entre direito e política. (DURÃO, 2009) O sistema jurídico e o sistema político são apresentados como complementares e tem por função a institucionalização do poder comunicativo. O sistema jurídico faz o papel de mediador na transformação poder comunicativo -

entendimento produzido no 'mundo da vida' em poder administrativo, sistema político.

A partir do exposto, é possível observar algumas categorias importantes que permitem traçar o modelo deliberativo de democracia, tais como; a publicização e troca de razões e a socialização horizontal, mecanismos que necessitam da formação de um amplo espaço voltado para a atuação na sociedade civil. Assim como a fácil captação das opiniões formadas pelo sistema mediador e a agilidade na incorporação pelo sistema político das opiniões formadas no contexto do 'mundo da vida', onde os agentes são dotados de racionalidade comunicativa.

É importante ressaltar que assim como Marx propõe mudanças que sejam iniciadas dentro do modelo capitalista vigente - levando em consideração que o autor opera com aspectos histórico-sociais - o modelo deliberativo de Habermas de maneira semelhante calca suas principais diretrizes dentro de um modelo já institucionalizado de democracia representativa. Entre os indícios que reforçam esse agir dentro de um modelo institucionalizado, está a forma positiva com que é encarada a divisão de poderes e o reforço em enfatizar a necessidade do legislativo ser sensível às manifestações provenientes do 'mundo da vida'.

Com base na teoria discursiva do poder, a constituição de poderes separados dentro do estado de direito tem como finalidade garantir que o poder administrativo reproduza o poder comunicativo gerado pelos cidadãos. O poder executivo, dentro do estado de direito, tornou-se especializado em institucionalizar discursos pragmáticos que definem as condições técnicas e organizacionais para implementar os programas de ação. Da mesma maneira que o poder judicial, o executivo dispõe de poder administrativo. Portanto, a estrita vinculação do executivo à lei produzida pelo legislativo evita que o governo possa determinar as condições para tomar decisão e, conseqüentemente, implica que o poder administrativo não possa intervir nos processos de produção e aplicação do direito (HABERMAS, 1994, p. 213. apud DURÃO, 2009, p.130-131)

O voto é uma ferramenta importante para os sistemas democráticos em exercício na contemporaneidade. Para determinados modelos democráticos o ato de votar representa a participação do sujeito no sistema político-administrativo, além de ser uma expressão da vontade. A eleição é a expressão da vontade da maioria, a

corrente deliberativa faz uma reflexão em relação a essa assertiva: “porque as normas impostas através da maioria devem ser aceitas como válidas pela minoria vencida” (HABERMAS, 1997, p.14).

A teoria deliberativa defende que a formação da vontade não se dá somente na escolha de uma elite política atrelada a um conjunto de preferências pré-estabelecidas. O modelo democrático-deliberativo acredita que a formação da vontade e opinião pode se dar a todo o momento na esfera pública e que os sistemas devem se mostrar sensíveis à essa demanda, isso está ligado a racionalização e a soberania popular.

A importância do elemento argumentativo no âmbito do processo deliberativo é ressaltada por Leonardo Avritzer (2000). Para um Estado pleitear adotar o modelo deliberativo como apêndice à democracia, é necessária a criação de espaços que proporcionem uma interação argumentativa entre os sujeitos ativos no processo, sem importar o grau de complexidade social existente. O desenvolvimento explicativo desse elemento argumentativo, vai culminar nas reflexões de Habermas e em sua ação comunicativa, racionalização, espaço público, etc.

Desta maneira, ainda que complexa a matriz teórica do modelo democrático-deliberativo, depois de entendidos seus pressupostos, ela pode ser relatada de maneira profícua. A parte mais extensa e intrincada dessa matriz teórica fica por conta da explicação do por que e de que forma os teóricos chegaram a tais pressupostos. No mais, o papel assumido por essa dissertação é levá-los deixando a cargo de seus fundadores a explicação mais detalhada.

Para dar seguimento ao fechamento da exposição dos pressupostos utilizados pela corrente deliberativa, levando em consideração a concepção habermasiana, será utilizado seguinte esquema que, de maneira mais ampla aparece na exposição sobre o modelo deliberativo:

A deliberação envolve, a *argumentação* - intercambio regulado de informações e razões, entre partes que introduzem e examinam criticamente a proposta; *publicidade e Inclusividade* - ninguém pode a princípio ser excluído; *ausência de coerção externa* - os participantes são soberanos na medida em que só se encontram vinculados aos pressupostos da comunicação e as regras procedimentais da

argumentação; *ausência de coerção interna* - cada participante tem a oportunidade igual de ser ouvido, de introduzir novos tópicos, de fazer propostas e contribuições assim como de criticar aquilo que foi proposto; acordos *racionalmente motivados* - acordos desenvolvidos sem restrição e que podem ser retomados a qualquer momento; *regulação de todos os assuntos* - tendo em vista o interesse igual de todos e *extensão das deliberações políticas à interpretação de necessidades e a transformação de preferências a enfoques pré-políticos*.(FARIA, Cláudia Feres, 2010, p.102)

1.3 Qualidade democrática

O que faz de Portugal tão importante a ponto de iniciar uma epidemia democrática pelo mundo? A resposta a essa pergunta é a conjuntura, explicada por Samuel P. Huntington, em *A terceira onda* (1994). Em geral é comum um golpe, em prol de uma ditadura, um golpe militar em favor da democracia é no mínimo inusitado e inspirador, foi o que aconteceu em Portugal, em meados da década de 70 e alastrou-se para o Brasil, Espanha, Grécia... “nos 15 anos seguintes, essa onda democrática assumiu um âmbito global; cerca de trinta países passaram do autoritarismo à democracia e pelo menos 20 outros foram afetados pela onda democrática.” (HUNTINGTON, 1994, p.15).

No entanto, o autor de *A terceira onda* tem uma visão mais simplificada do que seja democracia. Ele adota a concepção de Schumpeter para classificar um sistema em democrático e não democrático. Com isso, um Estado que adote eleições livres e justas, grosso modo, é considerado uma democracia, o foco são as eleições. A opção pelo método democrático não foi apenas de Huntington, era uma compreensão hegemônica dentro da Ciência Política iniciada em meados do século XX.

Governos eleitos podem ser ineficientes, corruptos, de visão estreita, irresponsáveis, dominados por interesses específicos e incapazes de adotar as políticas exigidas pelo bem público. Tais características podem tornar tais governos indesejáveis, mas não os tornam não-democráticos. (HUNTINGTON, 1994, p.19)

Tal entendimento desencadeou estudos acerca do funcionamento da democracia ao redor do mundo. Além disso, com o *boom* democrático a classificação de um sistema em democrático ou não democrático perde um pouco a posição de destaque em termos de avaliação de sistemas de governo, abrindo espaço para estudos sobre a qualidade democrática. Visto que, apesar de mais países adotarem o sistema democrático, não há uma proporção direta entre a escolha desse sistema de governo e do grau de satisfação da população.

A América Latina passa por um momento delicado frente a crise de representatividade que a perturba, deste modo, a democracia também passa a ser questionada. O sistema é democrático representativo, e existe dentro do imaginário social e acadêmico uma imensa dificuldade em separar esses dois verbetes, atribuindo suas deficiências à democracia ou ao sistema representativo. Porém, isso é outra questão que requer uma atenção mais específica e que não será abordada nesta dissertação, sob pena de desviar o foco da análise. O importante é que a América Latina está passando por problemas relacionados aos sistemas democráticos, corroborando com a materialização de estudos sobre o desempenho dos regimes democráticos devido, em grande medida, aos crescentes descontentamentos ligados a sua atuação (RENNÓ, 2010).

Os governos democráticos precisam fluir de forma que sejam conferidos legitimidade a eles. A qualidade democrática, passado o período de aproximadamente duas décadas de transição democrática, desenvolve-se com a preocupação de consolidar o sistema, independentemente de seu anexo representativo, participativo, deliberativo. Ou seja, assume um caráter autônomo em relação a seu anexo. A nova corrente enfoca justamente pressupostos que tornem a legitimidade possível, tendo em vista que os sistemas democráticos se desenvolvem de maneira distinta pelo globo.

Para que o estudo sobre o tema se desenvolva, é impossível que sejam considerados apenas os aspectos minimalistas no momento da observação das democracias, assim, faz-se necessário a ampliação dos pressupostos de análise. O tema é bastante recente, as discussões sobre os caminhos a seguir são verdadeiramente germinais. Porém, apesar do obstáculo posto, dois autores se destacam no que tange a essa discussão: Larry Jay Diamond e Leonardo Morlino.

Diamond e Morlino têm suas obras na lista das mais citadas nos artigos desenvolvidos sobre o tema da qualidade democrática.

Em *Assessing the quality of democracy* (2004), os autores criaram uma compilação de dimensões, oito no total, que são responsáveis por servir de base à análise da qualidade democrática. Cinco dimensões são procedimentais, quais sejam; o estado de direito, a participação política, a competição política, o *accountability* horizontal e vertical. Outras duas dimensões são substantivas, a liberdade política e a igualdade política. Para finalizar e completar as oito dimensões propostas tem-se a responsabilização ou responsividade, que aglutina tanto as procedimentais como as substantivas, seu intuito é avaliar as políticas públicas e leis no sentido refletirem os interesses dos cidadãos.

Diamond e Morlino em *The Quality of Democracy* (2004) apresentam algumas razões para o crescente interesse na busca por mais qualidade democrática, entre os principais motivos está a procura por legitimidade. Muitas democracias passam por profundas crises de representatividade - como foi apontado no caso da América Latina - em que a população não se mostra satisfeita com os rumos tomados pelo regime. Isso pode ser percebido através de um avanço agressivo nos índices de desinteresse por parte dos cidadãos no que tange as questões políticas. Talvez, para alguns teóricos da primeira metade do século XX, o desinteresse da população por questões políticas não seja um problema, pois naquela época a democracia estava buscando seu espaço. Todavia, no final da década de oitenta, princípio da década de noventa do mesmo século o regime já era uma realidade e a preocupação dos autores mais contemporâneos era consolidá-la. Para isso, é interessante o apoio do que para a qualidade democrática são os principais interessados, os cidadãos.

A good democracy is thus first a broadly legitimated regime that satisfies **citizen** expectations of governance (quality in terms of result). Second, a good democracy is one in which its **citizens**, associations, and communities enjoy extensive liberty and political equality (quality in terms of content). Third, in a good democracy the **citizens** themselves have the sovereign power to evaluate whether the government provides liberty and equality according to the rule of law. **Citizens** and their organizations and parties

participate and compete to hold elected officials accountable for their policies and actions.⁸ (DIAMOND & MORLINO, 2004, p.5)

A qualidade democrática para os teóricos Larry Diamond e Leonardo Morlino é considerada um sistema, pois suas dimensões apresentam certo grau de interdependência. Não obstante, a observância de um melhor desenvolvimento por parte de uma única dimensão pode implicar em melhoramentos difusos para outras.

At the same time however, there are sometimes trade-offs between the different dimensions of democratic quality, and it is impossible to achieve each of them to the maximum degree. This is one respect in which each democracy must make an inherently value-laden choice about what kind of democracy it wishes to be. ⁹(DIAMOND & MORLINO, 2004, p.3)

Para seguir o estudo sobre essa corrente, é necessário que se faça uma exposição e detalhamento dos referentes empíricos que a compõe. Também é fundamental promover um “diálogo” entre os autores responsáveis pela “criação” ou ligação dos elementos à análise da qualidade das democracias. Desta forma, referentes empíricos ou dimensões, ou até mesmo elementos constitutivos, são as partes utilizadas na verificação da qualidade democrática, definição que será melhor desenvolvida no próximo tópico.

1.3.1 Referentes empíricos

Os cidadãos são uma preocupação constante para o sistema da qualidade democrática, o que é claramente expresso através dos referentes empíricos utilizados/escolhidos para mensurar a força de um sistema democrático. Um dos principais elementos, a responsividade, está ligada diretamente à satisfação da

⁸Tradução nossa. Uma boa democracia é em primeiro momento um regime amplamente legitimado e que satisfaça as expectativas de governança dos cidadãos (qualidade em termos de resultado). Em segundo lugar, uma boa democracia é aquela em que os seus cidadãos, associações e comunidades desfrutem de extensa liberdade e igualdade política (qualidade em termos de conteúdo). Em terceiro lugar, em uma boa democracia os próprios cidadãos têm o poder soberano para avaliar se o governo oferece a liberdade e a igualdade de acordo com o Estado de Direito. Os cidadãos e as suas organizações e partidos devem participar e competir para manter os funcionários eleitos responsáveis por suas políticas e ações.

⁹Tradução nossa. Ao mesmo tempo, no entanto, há, por vezes, trocas entre as diferentes dimensões da qualidade democrática, e é impossível de alcançar cada um deles o grau máximo. Este é um aspecto em que cada democracia deve fazer uma escolha, carregada de valor, inerente sobre o tipo de democracia que pretende ser.

população integrante do Estado de Direito, com os resultados relacionados à criação e implementação de políticas públicas. Avalia, portanto, a sintonia existente entre Estado e cidadão. Todos os referentes, dimensões ou elementos serão detalhados separadamente.

[...] we consider a quality or good democracy to be one that provides its **citizens** a high degree of freedom, political equality, and popular control over public policies and policy makers through the legitimate and lawful functioning of stable institutions. A good democracy is thus first a broadly legitimated regime that satisfies **citizen expectations** of governance (quality in terms of result). Second, a good democracy is one in which its **citizens**, associations, and communities enjoy extensive liberty and political equality (quality in terms of content). Third, in a good democracy **the citizens** themselves have the sovereign power to evaluate whether the government provides liberty and equality according to the rule of law.¹⁰ (DIAMOND & MORLINO, 2004, p.4)

O sistema de qualidade democrática com o aprimoramento de suas dimensões, em termos de análise, visa ajudar o Estado a equacionar suas deficiências ligadas à democracia. Um exemplo de tal funcionamento é o estudo feito por Lucio Rennó (2010) em relação à crise de representação democrática sofrida pelo Brasil. O *paper* encomendado pela CEPAL e pelo IPEA para a discussão sobre a *Qualidade da Representação de Interesses no Brasil*, tem por base os estudos teóricos desenvolvidos pela vertente que estuda qualidade democrática, fazendo uso como fonte essencial no diagnóstico da investigação, dos referentes desenvolvidos por Diamond e Morlino. Sinalizando, deste modo, uma prova de que na contemporaneidade o momento de discussão a respeito da democracia está muito mais vinculado a sua legitimidade do que a sua definição propriamente.

¹⁰ Tradução nossa. Podemos considerar uma democracia com boa qualidade àquela que proporciona aos seus cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre as políticas públicas e os formadores de políticas públicas, através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis. Uma boa democracia é, assim, em primeiro lugar um regime amplamente legitimado que satisfaça as expectativas dos cidadãos (qualidade em termos de resultado). Em segundo lugar, uma boa democracia é aquela em que os seus cidadãos, associações e comunidades desfrutam de extensa liberdade e igualdade política (qualidade em termos de conteúdo). Em terceiro lugar, em uma boa democracia os próprios cidadãos têm o poder soberano para avaliar se o governo oferece a liberdade e a igualdade de acordo com o Estado de Direito.

A qualidade pode assumir diversas acepções, no entanto, de todas as definições, aquela utilizada pelo sistema de qualidade democrática é a relacionada à concepção resgatada da lógica mercadológica e de *marketing*. A noção de mercado advém da qualidade enquanto produto, que deve seguir determinados procedimentos dotados de características próprias, com foco no resultado satisfatório (DIAMOND & MORLINO, 2004).

Ao expor a matriz de entendimento onde está alocada o significado do que seja o termo qualidade para essa corrente teórica, é importante partir para a exibição dos referentes e seus constitutivos. Compreender que o termo qualidade está vinculado a uma lógica mercadológica e de *marketing*, como fora revelado, facilita o esclarecimento a respeito da divisão dos referentes empíricos em três dimensões: a procedimental, a substantiva e o resultado. Para a lógica de mercado e de *marketing*, grosso modo, qualidade é a observância ao processo, conteúdo e resultado. Por esse motivo têm-se as dimensões procedimentais ligadas ao processo, as dimensões substantivas correspondentes ao conteúdo e a aglutinação destes dois grupos de dimensões, que estão ligados ao terceiro significado de qualidade, o resultado.

A criação de dimensões, com o propósito de melhorar o desempenho de regimes democráticos, é de responsabilidade de Diamond e Morlino (2004), portanto os aspectos relevantes, os constitutivos, a busca por exemplos, ou seja, a base para a análise destas dimensões também corresponde à sua teoria. Com isso, no entanto, não será descartada a utilização e o entendimento de outros teóricos a respeito dos referentes de maneira mais particularizada, tendo em vista que os próprios Diamond e Morlino fazem uso de tal subterfúgio para o enriquecimento de sua teoria.

Os aspectos traçados pelos autores para a avaliação dos referentes empíricos são os seguintes: definição empírica, condição para as dimensões se desenvolverem e prosperarem e, como terceiro e último aspecto, têm-se o meio pelo qual a dimensão é comumente subvertida.

1.3.1.1 Dimensões procedimentais¹¹

Estado de direito

A noção de Estado de Direito utilizada pelo sistema de qualidade democrática é a desenvolvida por Guillermo O'Donnell. A obra, *Accountability Horizontal nas novas democracias* (1997), faz uma breve exposição sobre a atuação, o papel do povo nas tradições: liberal, republicana e democrática. Na obra algumas diferenças foram apontadas, entre elas, o caráter dualista do liberalismo e do republicanismo. Caráter dualista é a distinção existente entre a esfera pública e a esfera privada, em relação à concepção de leis. Já em relação a democracia há uma unidade, uma a distinção entre a esfera pública e a privada no que diz respeito à criação de leis. Na tradição democrática, Estado e Direito se confundem, sendo caracterizada como monísta.

Apesar das diferenças percebidas, em determinado momento, as tradições que definem a democracia (poliarquia), chegam a um ponto de convergência, o Estado de Direito.

Robert Dahl na obra Poliarquia calca o modelo ideal de democracia sobre os pilares da responsividade. A responsividade de maneira geral quer dizer atender plenamente aos anseios de seus cidadãos, na prática, o governo responsivo é impraticável dada a natureza escassa dos recursos necessários à observância destes anseios. Exposta uma breve definição de responsividade, torna-se mais fácil o exercício proposto pelo autor sobre idealização do que seria um modelo de democracia, cuja principal característica é a responsividade:

Para um governo continuar sendo responsivo [...] todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: 1. De formular suas preferências, 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva e 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (DAHL, Robert A..2005, p.26)

¹¹ Dimensões desenvolvidas por Diamond e Morlino

Para que essas condições ou elementos estruturantes da democracia possam existir, Dahl sem cerimônia, elenca oito garantias que segundo o autor “são suficientemente evidentes para dispensar qualquer elaboração adicional” (DAHL, 2005). Então, essas oito categorias são postas como partes constituintes de duas dimensões teóricas distintas, da primeira tendo por escopo a contestação pública (oposição) e a segunda, a inclusividade. Tendo por base estas duas dimensões teóricas, Dahl passa a idealizar um processo de democratização em sociedades com apenas uma destas dimensões, sem nenhuma delas ou no caso da poliárquia, uma sociedade com alto índice de contestação pública e inclusividade. Feita essa reflexão Dahl volta ao que desde o início é o seu propósito, discorrer a respeito da importância da oposição para o sistema político democrático e que sistemas podem desenvolver-se tendo por base a oposição. De acordo com a lógica apresentada, o objetivo de qualquer regime é ser uma poliarquia plena. A importância da poliarquia é expressada mais efusivamente por pessoas que vivem em regimes repressivos, em que a nuance de se ter um sistema político dotado de contestação pública e inclusividade faz diferença.

Dependendo do momento histórico-social vivido por um Estado existe sempre uma tradição que se sobrepõe à outra. Por esse motivo, O’Donnell acredita na existência de vários tipos de poliarquias. O termo poliarquia é utilizado, pois o autor acredita que entre as inúmeras definições de democracia existentes, a cunhada por Robert Dahl é considerada mais profícua.

A democracia em seus impulsos de igualação, o liberalismo com seu compromisso com a proteção das liberdades a sociedade, e o republicanismo em sua severa visão das obrigações daqueles que governam apoiam, cada um a seu modo, outro aspecto fundamental da poliarquia e do Estado constitucional que deve coexistir com ela: o império da lei¹². Todos os cidadãos têm direitos iguais de participar da tomada de decisões coletivas dentro do quadro institucional existente; uma declaração democrática à qual se acrescenta o preceito republicano de que ninguém, inclusive aqueles que governam, devem está acima da lei. (O’DONNELL, 1997, p.33)

¹² *The rule of Law* – nota de rodapé correspondente ao artigo original.

Conforme vai desenvolvendo duas reflexões, O'Donnell nos possibilita entender que para a constituição de uma poliarquia (democracia), é necessário um equilíbrio entre as três tradições na formação do Estado. Tal suposição ganha força quando o autor critica o entendimento hegemônico moderno, sobre o que seja poliarquia, compreensão que coloca as eleições como fator determinante para a classificação de um regime poliárquico. Com isso,

[...] obscureceu-se a percepção do papel não menos constitutivo que o liberalismo e o republicanismo têm na poliarquia. Veremos que isso cria problemas, quando, entre outras coisas, queremos discutir a *accountability* horizontal. (O'DONNELL, 1997, p.40)

Assim sendo, as inferências do autor vão fluindo em direção a outra dimensão, a do *accountability* horizontal, essencial para a definição do Estado de Direito, por ser um complemento ao império da lei ao auxiliar sua execução. O Estado de Direito garante o respeito ao processo democrático, respaldado pelas agências de *accountability* horizontal. As agências também assessoram em outro dos três aspectos - responsáveis pela avaliação das dimensões - o referente à “condição para as dimensões se desenvolverem e prosperarem”.

No entanto, não é o momento para essa análise, adiantar mais a discussão sobre o *accountability* horizontal. Deste modo, voltando-se para o Estado de Direito e a “definição empírica” utilizada por Diamond e Morlino fortemente influenciada por O'Donnell asseverando que,

[...] under a rule of law all citizens are equal before the law, which is fairly and consistently applied to all by an independent judiciary, and the laws themselves are clear, publicly known, universal, stable, and non retroactive. (DIAMOND & MORLINO, 2004, p.7)¹³

Submetido então o Estado de direito à duas das três etapas avaliativas, (definição empírica e condição para as dimensões se desenvolverem e prosperar) a análise caminha no sentido de expor a terceira circunstância: o meio pelo qual o elemento (Estado de Direito) é comumente subvertido.

¹³Tradução nossa. [...] no âmbito de um Estado de direito todos os cidadãos são iguais perante a lei, que é justa e consistentemente aplicada a todos por um judiciário independente, e as próprias leis são claras, de conhecimento público, universal, estável, e não retroativo.

O Estado de direito em sua essência é o primado da lei, sua base prática é calcada em um sistema judicial forte e comprometido com a justiça imparcial. Com isso, as maneiras de subverter o funcionamento desta dimensão são justamente ações que afetem a aplicação da justiça. Diamond e Morlino elencam algumas atitudes que viabilizam a perversão do Estado de Direito, e a maior parte estão ligadas a ludibriação do Judiciário, inclusive por autoridades públicas. Chama atenção nessas atitudes a referência que os autores fazem ao papel da cultura política em ações que corroboram com a corrupção desse elemento, *“in many countries by the diffuse cultural attitude that views the law merely as an impediment to realizing one’s own interests, a nuisance to be circumvented in any way possible.”*¹⁴(DIAMOND & MORLINO, 2004, p.10)

Com a apresentação dos três aspectos responsáveis por avaliar cada referente empírico no que tange ao Estado de Direito, a análise passa a recair-se sobre outra dimensão, qual seja, a Participação Política. Vale ressaltar que já na apresentação do primeiro elemento a interdependência entre os elementos pode ser percebida, foi o que ocorreu entre o Estado de Direito e o *accountability* horizontal.

Participação política

O critério da participação, desenhado por Diamond e Morlino, é desenvolvido sem nenhum ou pouco ineditismo no que diz respeito a sua prática. Está, em certa medida, relacionada ao que os participacionistas pensam a respeito de como deve ser a participação dos cidadãos na vida pública. Não há o entendimento de que a participação se restringe ao voto, essa é uma ferramenta a mais. A participação deve ocorrer em várias frentes desde a fiscalização individual dos cargos públicos até a participação em grupos da sociedade civil para tal. Em termos de participação não é exigido pudor no que tange a cobrança, defesa de interesses, organização de manifestações; todos esses mecanismos e muitos outros são vistos como

¹⁴Tradução nossa. Em muitos países, pela atitude cultural difusa, vê a lei apenas como um impedimento para a realização dos próprios interesses, um incômodo a ser evitado de qualquer maneira possível.

integrantes da definição de participação que podem ocorrer em diversos níveis de poder, local, estadual, federal.

A educação é um instrumento fundamental para a formação da cidadania, e para que haja participação política é necessária a existência de cidadãos minimamente instruídos. Maria Victória de Mesquita Benevides (1991), em seu trabalho faz uma ligação entre participação, igualdade e educação, remonta tal arrolamento ao fato de que aqueles que buscam democracia não devem esperar encontrar outra coisa a não ser a igualdade. Mais especificamente sobre a igualdade política, a autora cita exemplos da história do Brasil, tais como a escravidão, aristocracia e casos não explicitados para afirmar que a igualdade não faz parte da biografia do povo. É nesse ponto que opera a educação como remediadora “do mal”, pois não adianta bradar por mais participação popular se a história, os costumes e a cultura burlam a participação.

Tom semelhante assume o discurso de Diamond e Morlino, para que haja igualdade de condições, necessárias ao desenvolvimento da participação sua relação com a educação é irrefutável. O fomento voltado ao sistema educacional dará discernimento básico à população sobre o que acontece ao seu redor, com a formação de cidadão esclarecido.

A cultura política, ponto ressaltado por Benevides (1991), é responsável pela forma como o cidadão percebe a igualdade; mais uma perspectiva compartilhada por Diamond e Morlino. Os autores responsabilizam a cultura política por ser um importante aspecto na valorização da participação, pois cultura política nada mais é do que um conjunto de normas, práticas e valores políticos compartilhados por uma sociedade, além de suas instituições. Desta maneira, uma cultura formada pela falta de participação, de interesse, de relativa desigualdade política, atrapalha os planos de tornar, novamente, o cidadão como parte central do processo de legitimidade democrática.

Com isso, subverter a participação é possível de várias maneiras; a falta de investimento educacional, de representatividade e a corrupção crônica, são mecanismos que fomentam o desinteresse popular em relação à política, ou seja, uma democracia falha contribui para a apatia na participação política. Falhas,

portanto institucionais e que dizem respeito diretamente a um Estado de Direito forte. Dito isso, a possibilidade de arruinar a qualidade democrática por tais motivos, faz com que a participação estabeleça uma relação de interdependência mais direta com o Estado de Direito. Além do fato de que o império da lei também é o garantidor da participação de grupos minoritários. A participação, como exposto anteriormente, também conserva uma relação de interdependência direta com a Igualdade Política.

Competição política

A competição política é uma dimensão extremamente relevante para a manutenção da qualidade democrática de um Estado, por relacionar-se com mazelas sociais crônicas como a corrupção, por exemplo. Existem diversos níveis de competição política e, diferente do que se possa imaginar, o nível mais alto também é prejudicial. Os níveis mais altos e mais baixos de competição favorecem a corrupção (Mariana Batista, 2012), que deve ser entendida como dificuldades de partidos políticos de oposição chegarem ao poder. Formas de financiamento de campanha ilegais, concorrência eleitoral prejudicada representam um desvio de conduta que prevê a obtenção de vantagens através de favorecimentos. Ao que parece, portanto, as formas de corrupção descritas são as principais responsáveis por subverter o elemento, competição política.

Este referente diz respeito estritamente ao processo eleitoral, leva em consideração, por conseguinte a alternância de poder dentro da democracia. Desta forma, a configuração dos sistemas eleitorais é central para a prosperidade da competição política. A estruturação dos sistemas eleitorais apresenta divergências estruturais e ideológicas, tais como as circunstâncias referentes à representatividade proporcional e o seu favorecimento através de leis. Dissensões como essas podem ou não prejudicar a competição política, vai depender da escolha feita por cada Estado, no entanto, como aponta Diamond e Morlino as respostas sobre qual a melhor alternativa pode não existir, justamente por tratar de caminhos ideológicos e por ambos os caminhos atenderem a requisitos necessários a competição política.

Depending on the type of electoral system, democracies may allow for more or less decisive electoral alternation as well. Here we confront a trade-off within the overall goal of competition. Electoral systems based on proportional representation score well on one element of competitiveness — ease of access to the electoral arena and parliament on the part of multiple political parties — but at the expense of another element of competitiveness, the ease of alternation of power (or the efficiency of the electoral process), since the presence of multiple parties with relatively defined shares of the vote tends to produce a succession of coalition governments that have some considerable continuity in party composition over time.¹⁵(DIAMOND & MORLINO, 2004, p.12)

Mariana Batista (2012) elenca quatro incentivos à competição política visando sua otimização, são eles: competitividade das eleições, força da oposição, reeleição e estrutura das coalizões. A ressalva aos incentivos é que todos podem tanto prejudicar quanto favorecer a uma competição política saudável. A autora faz um estudo voltado para o impacto do sistema eleitoral na responsabilização dos políticos, com o objetivo de encontrar a dosagem certa de competição política que evite sua permeabilidade pela corrupção.

A análise feita por Batista (2012) centra em noções similares às utilizadas pela corrente da qualidade democrática para a avaliação da competição política. A vertente da qualidade democrática atribui a prosperidade da concorrência eleitoral a um conjunto de regras que visem viabilizar a alternância do poder político, ou no mínimo, uma competição justa. O sistema eleitoral no estudo de Batista possui três regras eleitorais específicas que direcionam a responsabilização dos políticos. Destas regras originam-se mais três argumentos para a melhora do sistema; entre os argumentos há um que se refere a competição eleitoral ligada a alternância de poder efetiva.

¹⁵Tradução nossa. Dependendo do tipo de sistema eleitoral, as democracias podem permitir a alternância eleitoral mais ou menos decisiva. Aqui nos deparamos com um dilema dentro do objetivo geral da concorrência. Os sistemas eleitorais com base na representação proporcional marcam bem um elemento de competitividade - a facilidade de acesso à arena eleitoral e parlamentar por parte de vários partidos políticos - mas à custa de um outro elemento de competitividade, a facilidade de alternância de poder (ou o eficiência do processo eleitoral), uma vez que a presença de múltiplas partes com ações relativamente definidas do voto tende a produzir uma sucessão de governos de coalizão que têm alguma continuidade considerável na composição do partido ao longo do tempo.

O sistema de qualidade democrática também antecipa que para que haja uma competição política saudável deve ocorrer: uma regulamentação voltada para o financiamento das campanhas, garantindo a proporcionalidade - voltada para o número de habitantes - através de leis que proporcionem espaços equivalentes aos meios de comunicação por parte de políticos e partidos políticos. Ações que permitiriam a exposição do maior número de interesses possíveis, para que esses possam chegar aos eleitores.

Assim sendo, Batista (2012) valida vários pressupostos adotados por Diamond e Morlino a respeito da competição política, bem como aponta algumas predileções ideológicas que os autores deixam em aberto, como já mencionado, por acreditarem que as escolhas devem ficar a cargo dos Estados. Uma ratificação valiosa diz respeito a relação direta existente entre a dimensão de concorrência política e *accountability* horizontal, para Diamond e Morlino, grosso modo, a competição política possui uma relação mais próxima em termos de seu funcionamento, com o *accountability* horizontal, por ser esse elemento o responsável, através de suas agências, pela fiscalização eleitoral. Todavia, Batista (2012) acrescenta outra relação direta existente com a competição política, que corresponde ao *accountability* vertical, por acreditar que as formas de subversão à competição política podem ser minimizadas através do monitoramento proporcionado pelo voto.

Com o exposto, parece inequívoca a forma pela qual a competição política é corrompida, a principal delas; o impedimento de grupos de oposição chegarem ao governo através de subterfúgios que não sejam o voto popular. Diamond e Morlino apresentam alguns desses obstáculos:

[...] control of electoral administration, not just the drawing of electoral district boundaries but the design and enforcement of rules regarding the conduct and financing of campaigns and the administration of the actual vote. Competitiveness can also be diminished by the actions of parties and other non-state forces that suppress the freedom of different groups and parties to contest for office, [causing] [...] electoral outcomes do not

represent the will of the people, or it proves all but impossible to replace the ruling party through elections.¹⁶ (DIAMOND & MORLINO, 2004, p.13)

Accountability Horizontal

O *Accountability* Horizontal possui papel fiscalizador que é realizado por agências, em que os detentores de cargos públicos são avaliados por via institucional e mais periódica. Institucional, pois essas agências possuem poder legal para agir, sua periodicidade corresponde a um poder de resposta mais imediato em analogia ao *Accountability* Vertical, concretizado em período eleitoral. Além de ser uma averiguação desenvolvida por iguais, diferente de ações de responsabilização previstas que emanam de baixo para cima.

As agências que compõem esse referente empírico também sofrem com a possibilidade de atuações corruptas, que operam como inibidoras de desempenho. Desse modo, *“the counter-corruption commission is a particularly crucial agency of horizontal accountability in contemporary democracies”*¹⁷(DIAMOND & MORLINO, 2004, p.18). A comissão anti-corrupção é, portanto, um fator indispensável para que a responsabilização horizontal ocorra.

Diamondo e Morlino recomendam um vasto aparelhamento para o funcionamento idôneo do *accountability* horizontal, desde profissionais especializados até o pagamento condizente com a importância do cargo que ocupam. Rousseau em *O contrato Social* (2002) ao tratar, mesmo que indiretamente, sobre o tema de atuações corruptas dentro da política, assevera que para que haja igualdade e independência política é necessário que todos os cidadãos tenham uma propriedade, de forma que nenhum cidadão seja pobre demais para se vender ou rico de tal maneira que possa comprar outro cidadão. Tal referência a Rousseau

¹⁶Tradução nossa. [...] controle da administração eleitoral, não apenas o desenho dos limites distritais eleitorais, mas o projeto e a execução das regras relativas à conduta e financiamento de campanhas e da administração do voto real. A competitividade também pode ser diminuída pela ação de partidos e outras forças não-estatais que suprimem a liberdade de diferentes grupos e partidos para disputar um cargo [causando] [...] resultados eleitorais que não representem a vontade do povo, ou a quase impossibilidade de substituir o partido no poder por meio de eleições.

¹⁷ Tradução nossa. A comissão anti-corrupção é uma agência particularmente crucial de *accountability* horizontal nas democracias contemporâneas.

serve para ressaltar a importância da valorização dos especialistas que estão à frente das agências de responsabilização horizontal, no caso da comissão anti-corrupção reforçando o pensamento da corrente de qualidade democrática.

Ainda em relação a corrupção e ao *Accountability* Horizontal, Guillermo O'Donnell apresenta uma teoria, ele acredita que o Estado e, por conseguinte, a poliarquia (democracia) é formada a partir do equilíbrio de três tradições pautadas pela atuação do povo; a democrática, a republicana e a liberal. Seguindo essa lógica, o teórico acredita que falhas existentes na dimensão de *Accountability* Horizontal é fruto de falhas na esfera republicana, devido a características advindas do republicanismo, autoridades públicas em cargos eletivos ou não, que não cumprem a lei, mas são guiados por interesses privados. Ao agirem desta forma, as autoridades acreditam que o fim é o mesmo e o bem comum, no entanto, chega a ele através de favorecimento próprio.

Outro fator que contribui para o desvio de função do *Accountability* Horizontal, segundo O'Donnell, é a característica monística da tradição democrática, pois seguindo a lógica do poder, o Executivo no âmbito de suas atividades não deseja ser barrado por redes de fiscalização. Com a tendência monística, em que Estado e Direito se confundem, a tendência é uma cooptação da regulação horizontal.

Com isso, O'Donnell vem a contribuir nessa dimensão ao seguir a lógica de atuação de Diamond e Morlino no que tange a prosperidade e desenvolvimento da dimensão de regulação horizontal. Por acreditar também que o combate à corrupção é algo extremamente benéfico, além de sugerir como método de melhorar sua eficácia, um aumento no número de agências de fiscalização. Ainda referente ao efeito da proposição sobre o aumento no número de agências, Diamond e Morlino completam o aforismo de O'Donnell, sugerindo:

Horizontal accountability is most effective when it is comprehensive, that is, when the agencies that comprise it interlock and partially overlap in a systemic fashion. Overlapping authority ensures that if one institutional actor fails to perform its duty to expose, question, and punish (and thus ultimately, deter) corrupt behavior, another institution may initiate the accountability process. Interlocking authority means that the different institutions relate to one another in a way that is complementary and reinforcing, so that, for example, an audit agency can uncover fraud, a counter-corruption

commission can impose civil penalties for it, and the judicial process can function on its own to press for criminal penalties, while an ombudsman may stand by to investigate and report if other institutions do not work, or to assist and stimulate them in working.¹⁸(DIAMOND & MORLINO, 2004, p.20)

O estudo desse referente segue para a exposição do terceiro e último aspecto proposto por Diamond e Morlino sobre a subversão. Embora tenham sido reveladas ao longo do sub-tópico categorias ligadas à corrupção, que são desvios de conduta prejudiciais ao desenvolvimento desta dimensão, bem como, apresentadas sugestões para evitá-la, os teóricos elencam outro recurso mais específico de perversão conexo ao *Accountability* Horizontal. Diamond e Morlino exibem processos de como são promovidas as escolhas das autoridades ao cargo da fiscalização horizontal. Tais escolhas devem ser feitas de forma idônea e o mais distante da adoção de critérios subjetivos no desígnio para os cargos. Existem casos em que cargos são assumidos por indivíduos eleitos, preocupação coerente com a definição e o desenvolvimento, que foram propostos sobre o *Accountability* Horizontal.

Accountability Vertical

A definição de O'Donnell para o *accountability* vertical alude a uma forma de fiscalização feita pelo cidadão através do voto; a prática eleitoral permite ao votante manter o político em seu cargo ou não. Por estar vinculado ao processo eleitoral, que ocorre “apenas de tempos em tempos” (O'Donnell, 1998, p. 28) permite que o autor aponte dúvidas sobre sua efetividade. Todavia, mesmo com as suspeitas de O'Donnell, Diamond e Morlino, colocam o *accountability* como uma dimensão significativa dentro do grupo de dimensões processuais.

¹⁸*Accountability* horizontal é mais eficaz quando é abrangente, ou seja, quando as agências que compõem se entrelaçam e se sobrepõem parcialmente de forma sistêmica. A sobreposição de autoridade garante que, se um ator institucional não cumprir o seu dever de expor, perguntar, e punir (e, portanto, em última análise, impedir) o comportamento corrupto, outra instituição pode iniciar o processo de prestação de contas. O desbloqueio de autoridade significa que, as diferentes instituições se relacionem entre si de uma forma que se complementem e se reforcem, de modo que, por exemplo, uma agência de auditoria pode descobrir a fraude, uma comissão anti-corrupção pode impor penalidades civis para ele, e o processo judicial pode por conta própria exercer a pressão por sanções penais, enquanto um provedor de justiça, uma ouvidoria, pode ficar por investigar e relatar se outras instituições não funcionarem, ou ajudar e estimulá-los a trabalhar.

Existem dois pressupostos básicos a serem ponderados para a viabilização desta dimensão, como asseveram Diamond e Morlino; o primeiro pressuposto faz referência às condições, que o cidadão tem, na ocasião em que deve avaliar o governo. À semelhança desse pressuposto O'Donnell adota uma perspectiva que valoriza a capacidade de julgamento por parte dos cidadãos ao ressaltar o papel central da mídia como instrumento de aquisição do conhecimento. Para o autor, a mídia é uma importante ferramenta de informação que serve como suporte ao cidadão, no sentido de lhe conferir respaldo para a apreciação dos atos de seus governantes.

A ratificação da necessidade de certo grau de conhecimento que permita ao eleitor a seleção de um político ou de um partido político de forma racional, aproxima a perspectiva de O'Donnell à utilizada por Diamond e Morlino. Principalmente quando os autores ressaltam a obrigação do cidadão em ter uma “relatively accurate perception of their own needs and preferences” (2004, p. 73), ato que ocorre por meio do conhecimento sobre as ações dos ocupantes dos cargos públicos.

O segundo pressuposto é relativo aos interesses e necessidades que só podem ser julgados pelo próprio cidadão (DIAMOND & MORLINO, 2004). Nesse sentido é interessante fazer esclarecimento, ao elencarem as categorias que compõem o *accountability* vertical, surgem três momentos: informação, justificação e punição. O que diz respeito a informação já teve seu valor apontado e ligado ao primeiro pressuposto. A justificação e a punição, entretanto, destinam-se ao segundo desígnio; o político ao defender sua justificativa sobre determinada ação será julgado pelo cidadão, que a partir de seus interesses irá julgá-lo e possivelmente puni-lo por seus atos.

A responsabilização vertical torna o processo eleitoral complexo e caro ao eleitor, por vários motivos. Um deles é manter-se sempre informado sobre os atos de seus representantes e dos partidos ao qual se filiam. O eleitor precisa ser dotado de certo grau de racionalidade, no sentido de ter uma lista de preferências em meio a alternativas estabelecidas por ele próprio. Porém as preferências são passíveis de mudança de acordo com as circunstâncias. A relevância de tal afirmação está no fato deste tipo de racionalidade não corroborar com o modelo schumpeteriano, de o cidadão fazer suas escolhas a partir de um conjunto de interesses pré-

estabelecidos, o que pode comprometer as categorias inerentes à fiscalização vertical. O eleitor dotado de racionalidade objetiva ou downsoniana pode facilitar o *Accountability Vertical*, tendo em vista que a avaliação/eleição é feita em um espaço de tempo considerável.

Com a mostra do que é o *Accountability Vertical*, e de que forma ele pode fluir no seio da sociedade, fica fácil elencar os motivos que venham a subvertê-lo. Artifícios, tais como, o controle da máquina estatal para favorecimento de campanha podem tornar turva a visão do eleitor a respeito da conduta política dos atuais detentores dos cargos públicos, uma sociedade civil cooptada estrategicamente em períodos eleitorais é outro fator de corrupção à essa dimensão, além de uma mídia comprometida que pode deturpar a chegada das informações ao eleitor. (DIAMOND e MORLINO, 2004)

O *Accountability Horizontal* é o responsável por garantir a observância de alguns meios que limitam a subversão da responsabilidade vertical, sendo essa, portanto, a dimensão que se relaciona de maneira mais direta, interdependente, com o *Accountability Vertical*.

Desta forma, conclui-se a exposição das dimensões processuais do sistema de qualidade democrática elencadas por Diamond e Morlino. A argumentação aqui exposta apoiou-se em autores afins para melhorar o entendimento das dimensões. O propósito foi tornar um pouco mais translúcido em que consistem os referentes empíricos desta novíssima corrente, que se apresenta na década de noventa e que subsidiará a conclusão deste trabalho pós-gradual.

1.3.1.2 Dimensões substantivas¹⁹

Liberdade Política

Nada parece mais adequado do que trazer um contratualista para discorrer sobre liberdade. Os contratualistas trabalham com a liberdade desde seu estágio mais natural, aquela regida pelo extinto de prezar pela própria existência. Uma das

¹⁹ Dimensões desenvolvidas por Diamond e Morlino

primeiras noções de direito surgiu através da obediência à força, Jean-Jacques Rousseau em 1762 já questionava a legitimidade desse direito.

Apesar de embrionário, por isso sua legitimidade é duvidosa, os rastros de direito civil estão, de certa maneira, ligados à força. Um dos primeiros registros de atuação do direito civil é percebido com a proteção dos vassalos proporcionada por um rei. Tentar resgatar o surgimento do direito civil é significativo, pois, segundo Diamond e Morlino é um dos três tipos de direito que alicerça a liberdade política. E com esse resgate, existe a possibilidade de entender melhor sua ligação com a liberdade.

A perspectiva adotada atualmente sobre o direito civil passou por um processo de refinamento, de modo que, em nada se aproxima ao significado proposto por Diamond e Morlino. Ainda sobre a ligação do direito civil à força, Rousseau ao fazer uso de diversos argumentos, um deles “Faço contigo um contrato, todo em teu prejuízo e todo em meu proveito, que eu observarei enquanto me aprovar, que tu observarás enquanto me aprovar” (ROUSSEAU, 2002, p.21), afirma que isso em nada se assemelha a um direito.

Assim sendo, Rousseau passa a adotar duas premissas relacionadas a liberdade e ao direito, a primeira premissa assevera que nenhum homem possui autoridade natural, a segunda premissa corresponde à força ao afirmar que ela não produz direitos. É possível inferir, portanto, que seguindo a lógica rousseuniana a convenção legitima a autoridade.

A ideia da convenção caminha rumo à consecução do contrato social, que nada mais é do que a volta à liberdade existente, com o “porém” da proteção à essa liberdade feita por uma associação fruto de um acordo. Nesse momento, nascem as liberdades civis, ao protegerem a propriedade e serem protegidas por um Estado soberano, são posteriormente transformadas em direitos civis.

Ainda que o conceito rudimentar dos direitos civis, anteriormente revelados, não coadunem com o concebido por Diamond e Morlino, é possível, no entanto, usar o surgimento destes direitos como subterfúgio para o entendimento do que os autores elencam como elementos que os compõem. Todos os componentes dizem respeito a liberdade de - e para o indivíduo - ir e vir, propriedade, associação,

pensamento, expressão, religião, enfim, elementos resgatados com a implementação do contrato social.

O advento do contrato social quebrou os grilhões dos direitos civis rudimentares, primeiro extinguindo o primado da força, depois pondo fim a primazia da alienação. Tal contexto histórico segue a lógica rousseauiana, mas existe a possibilidade de criação de uma linha de raciocínio por outros vieses, como a do filósofo inglês John Locke, por exemplo. Em tempo, há mais uma ressalva feita por Diamond e Morlino a respeito dos direitos civis correspondentes ao fato deles não poderem ser subjugados pelo poderio militar, sob nenhuma circunstância, nem de defesa doméstica, salvo a possibilidade de uma guerra civil iminente.

Seguindo a análise, outro direito que serve de base à liberdade política, são os direitos políticos. Os direitos políticos dizem respeito à forma como se dá a participação do cidadão na vida pública de um determinado país. Viu-se aqui a importância desse direito em outras categorias expostas, o *accountability* vertical é uma delas, bem como a participação e a concorrência política.

Já os direitos sociais são aqueles que visam a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, importantes para manutenção de uma vida digna, podendo relacionar-se aos outros dois anteriormente descritos. Um meio de proteger esses direitos é através da relação de interdependência direta existente entre a liberdade política e o Estado de Direito. Para que haja a defesa dos direitos civis e políticos, é necessário um estado de direito que não estabeleça diferenças de classe, gênero, religião, cor da pele, orientação sexual, etc. na observância do cumprimento da lei. Não obstante, em relação a subversão da liberdade política, é a síntese de tudo que foi exposto a partir de sua inobservância. Como exemplo, atuação militar em áreas de desempenho estritamente civis, além de um Estado de direito fraco que permita desmandos do executivo e do poder judiciário.

Igualdade Política

A igualdade é a essência da democracia, para a aplicação de qualquer princípio democrático existe a pressuposição de igualdade entre os cidadãos. O'Donnell afirma que a tradição democrática tem impulsos de igualação.

Há uma análise do termo 'igualdade' que por vezes a aproxima de seu oposto, a 'diferença', outras ao termo 'desigualdade'. José D'Assunção Barros (2005) salienta que em relação a 'diferença', os derivados deste contraste dizem respeito às características físicas ou sexuais, ou seja, aspectos constitutivos da existência. Ao relacionarmos a 'igualdade' a seu antônimo 'desigualdade' os significados resultantes se alicerçam à conjuntura social, política e econômica, existentes em dada sociedade (BARROS, 2005).

Desigualdade e diferença não são noções necessariamente interdependentes, embora possam conservar relações bem definidas no interior de determinados sistemas sociais e políticos. (José D'Assunção Barros, 2005, p.346)

Seguindo a linha de raciocínio de Barros, igualdade e diferença são relativas ao contrário, são da ordem do humano, em contrapartida a igualdade e a desigualdade são contradições produzidas socialmente. Desta forma, as ações de políticas públicas respeitam as diferenças e combatem as desigualdades.

Rousseau, ao tocar no tema da igualdade, de certa maneira corrobora com a ideia de igualdade natural, descrita por Barros, na medida em que afirma que a igualdade natural nada mais é do que uma diferença em termos de força física. Logo esse tipo de igualdade é relativo às características fisiológicas do ser humano, as suas funções orgânicas, isso em um aspecto.

Já partindo de outra perspectiva, relativa a subjugação de um ser humano por outro no estado de natureza a igualdade passa a ser social, quando para Rousseau a diferença tem seu fim com o advento do contrato social. O que nos remete à seguinte reflexão; para Rousseau a diferença inicial atribuída à força física, na realidade era uma desigualdade, por se tratar de uma contradição advinda das circunstâncias promovidas pelo estado de natureza.

Esse diálogo é central para que se compreenda o princípio da Igualdade dentro da perspectiva democrática. A despeito do que deve ser entendido como uma igualdade perseguida e uma igualdade rechaçada, Diamond e Morlino tratam de ambos os significados de igualdade frente à afirmação de que, uma Democracia sem igualdade é um sistema instável em que a qualquer momento pode ter sua base abalada por conflitos de ordem econômica, social e cultural. As diferentes culturas

devem ser preservadas, as diferenças culturais devem ser respeitadas, inclusive para um melhor desenvolvimento de políticas públicas para os diferentes espectros culturais. Devem ser combatidas as desigualdades econômicas e sociais sofridas por determinadas etnias devido a características ligadas à sua cultura, por exemplo.

A igualdade para Diamond e Morlino é um ideal, motivo de suficiente dificuldade para ser alcançada. Por essa especificidade há uma grande expectativa no desenvolvimento de políticas sociais que coloquem os indivíduos em patamares de igualdade aproximados. No Paquistão é possível citar o exemplo das políticas desenvolvidas por Muhammad Yunus, no Brasil políticas voltadas para a redução das desigualdades econômicas e sociais, cotas para amenizar as desigualdades étnicas. Casos que pressupõem políticas que nivelem as relações entre os polos.

As democracias, portanto, perseguem as desigualdades a fim de minimizá-las quando em sua constituição preveem políticas de nivelamento. Para um maior esclarecimento, na ocasião em que as políticas públicas são citadas, ao longo do texto, é necessário ser capaz de discernir que nelas estão incluídas as leis e, destarte, direitos a serem adquiridos.

Philosophically as well, some insist that democracy must be judged by the extent to which it achieves over time greater social rights: the right to health (mental and physical); the right to assistance and social security; the right to work and to strike; the right to study and to an education; the right to a healthy and clean environment; and the right to housing. Constitutions vary in the extent to which they formally acknowledge and guarantee these rights, but newer democratic constitutions are increasingly explicit about them.²⁰ (DIAMOND & MORLINO, 2004, p.25)

Mais especificamente em relação a igualdade política, percebe-se que ela faz parte de todo esse contexto inicial e geral. A igualdade política, em tese, é remediada com maior grau de facilidade através de uma legislação eleitoral rígida que proclame (um cidadão um voto) ou que todos tenham livre acesso para se candidatarem e ainda o direito a fazerem manifestações. Muito embora, a

²⁰ Tradução Nossa. Do ponto de vista filosófico, alguns insistem que a democracia deve ser julgada em que medida ela consegue ao longo do tempo maiores direitos sociais: o direito à saúde (física e mental), o direito à assistência e segurança social, o direito ao trabalho e à greve; o direito de estudar e à educação, o direito a um ambiente saudável e limpo, e o direito à moradia. Constituições variam na medida em que formalmente reconhecer e garantir esses direitos, mas mais recentes constituições democráticas estão cada vez mais explícitas sobre eles.

simplicidade em promover um nivelamento político entre os cidadãos não passe de mera ilusão procedimental.

Desta forma, caso o cidadão não possua o mínimo de condição social, educacional, econômica, a igualdade política está amplamente prejudicada. Por esse motivo, não se pode falar ou tentar combater as desigualdades políticas sem que se remeta a outros aspectos que sobre ela incidem diretamente.

A inobservância dos direitos fundamentais e sociais do cidadão são as principais causas da promoção de desigualdades, os sujeitos devem ter oportunidades iguais dentro do Estado. Assim sendo, Diamond e Morlino (2004) enfatizam que o *Accountability* Horizontal se interliga mais diretamente à dimensão, por promover a avaliação, a fiscalização e o resultado de políticas públicas voltadas à amenização das desigualdades.

Com a exposição e análise das duas dimensões classificadas como subjetivas por Diamond e Morlino: a liberdade e a igualdade política; encerram-se neste capítulo os referentes mais pontuais. O próximo referente a ser abordado é uma mescla dos outros já citados, a responsividade. Essa miscigenação pode não ser percebida de forma pontual e direta, mas lá estará, de tal forma que Diamond e Morlino dão ao capítulo da obra que trata da responsividade, o nome de *The Results Dimension: Responsiveness*, o resultado que diz respeito tanto à soma das dimensões, quanto a vontade do cidadão e o que ele espera do seu Estado.

We can analyze democratic quality, by what it achieves, in terms of government responsiveness to the expectations, interests, needs, and demands of citizens. This dimension [responsiveness] is closely related to vertical accountability (and hence to participation and competition). And it in turn influences how well citizens will be satisfied with the performance of democracy, and to what extent they will view as legitimate, the best form of government for their country. ²¹(DIAMOND & MORLINO, 2004, p.27)

²¹ Tradução nossa. Podemos analisar a qualidade da democracia, por aquilo que ela consegue, em termos de capacidade de resposta do governo às expectativas, interesses, necessidades e demandas dos cidadãos. Esta dimensão [responsividade] está intimamente relacionada com a responsabilização vertical (e, portanto, a participação e competição). E isso, por sua vez influencia a forma como os cidadãos ficarão satisfeitos com o desempenho da democracia, e até que ponto eles vão ver como legítima, a melhor forma de governo para seu país.

1.3.1.3 Dimensão aglutinadora das dimensões procedimentais e substantivas²²

Responsividade

A importância do entendimento sobre a responsividade e sua prática por parte do Estado, se dá pelo fato de esta dimensão estar ligada aos resultados produzidos pelos governos. Os governos são percebidos como atores dotados de autoridade para trabalhar em prol do bem público. Desta forma, ao avaliarmos os resultados e preferirmos nossa sentença sobre a ação do Estado é necessário que apreendamos o que pleiteavam seus cidadãos.

O juízo feito por Marcus André Melo (2007), grosso modo, a respeito do que foi exposto, define essa dimensão como sendo um ato de responsabilização dos governos. Corroborando com a ponderação que constata ser a responsividade de um Estado a conexão direta entre a vontade do cidadão e a ação do poder público.

Em meio a ciência política este é o valor que recebe mais atenção entre aqueles que estão ligados à boa governança. Um governo que tenha em suas pretensões a busca pela qualidade da democracia tem que observar essa variável com muita acuidade. Um Estado responsivo é aquele cujo desenvolvimento de políticas públicas estão atreladas, ou seja, são implementadas a partir das demandas de seus cidadãos.

As políticas públicas devem dialogar com os interesses e preferências populares, as ações do Estado têm a necessidade de estarem em sintonia com tais interesses. Neste ponto, a responsabilização aproxima-se da representação e Lucio Rennó (2010) é quem respalda a racionalização nesses termos. Tendo em vista que as democracias contemporâneas fazem uso da representação, e apesar de existir uma vasta literatura a esse respeito, em uma definição menos elaborada, representar é reproduzir aspirações. No caso da política, a reprodução se dá através dos políticos que devem ser responsivos para com seus eleitores.

²² Dimensões desenvolvidas por Diamond e Morlino

Uma vez que os conjuntos de demandas, que emergem em sociedades heterogêneas, são inesgotáveis frente aos recursos existentes para a satisfação de todas as pendências, Rennó assevera que os regimes políticos jamais serão responsivos. É nesse momento em que há um ruído entre a representação e a responsabilização, “representação de interesses engloba uma variedade de ações que vão além da questão da responsabilização”, Lucio Rennó (2010, p.14).

Isso não quer dizer, no entanto, que os políticos ou as políticas públicas não precisem se adequar a vontade de seus votantes, mas seguindo a linha de pensamento de Rennó, a respeito de governos responsivos, é de fato relativamente complexa a aproximação entre a ação do Estado e os interesses dos governados.

No entanto, Diamond e Morlino captam um novo viés a respeito dessa clivagem, ainda que Rennó tenha feito uma relação consistente, em termos de argumento, entre responsividade e representação. Os intelectuais traçam um caminho mais ligado a capacidade de discernimento do cidadão no que tange a seu próprio interesse. Quer dizer, essa analogia, capacidade de discernimento e interesse, pode ser pensada em termos de outras formas institucionais e de governo, que facilitem ou não a observância dessa dimensão.

Diamond e Morlino consideram, por exemplo, a dúvida dos políticos com relação às políticas de curto prazo e políticas de longo prazo, preocupação relevante que está diretamente ligada a capacidade, mais uma vez, de distinção de suas próprias preferências. Tal entrave prejudica sobremaneira o exercício da responsividade e a percepção sobre a qualidade do sistema democrático do qual faz parte. Um erro que pode prejudicar minorias, por exemplo:

Majoritarian systems make it possible for voters to bring in a new government with a decisively different policy course, but they may fail to be responsive to the needs and demands of different minorities²³. (DIAMOND & MORLINO, 2004, p.27)

Sobre o viés majoritário, Marcos André Melo apresenta alguns fatores que tem a prerrogativa de lhe mostrar, dentro da literatura política comparada, fatores

²³ Tradução nossa. Sistemas majoritários tornam possível para os eleitores trazer um novo governo, com uma linha política decisivamente diferente, mas eles podem deixar de ser sensíveis às necessidades e demandas de diferentes minorias.

que ligam o sistema majoritário à boa governança, devido a possibilidade de concentração de autoridade política. A perspectiva adotada remete a agenda de política comparada, inerente aos estudos de ciência política, que é pautada pelos Estados Unidos (EUA). Tal expectativa, no entanto, vai de encontro da prática institucional existente dentro da democracia.

O reclame pela concentração da autoridade política é um apelo normativo norte americano, sob a justificativa de melhorar a qualidade democrática. A concentração está relacionada à separação dos poderes e seu caráter prejudicial. Um dos motivos alegados é o grande número de autoridades com poderes de veto dentro da democracia, o que dificulta a responsabilização dos governos.

Como asseveram Diamond e Morlino, a formação do Estado de Direito pressupõe um judiciário forte e independente, o *Accountability* Horizontal necessita de uma pluralidade de organizações fiscalizadoras, esses são parte dos motivos para a não observância dessa agenda sobre a qualidade democrática e a dimensão de responsividade. É válido ressaltar que a responsabilização hoje, dentro da ciência política, é o valor que recebe mais atenção por estar ligado à boa governança.

Outro aspecto que chama atenção no texto produzido por Melo (2007) é sobre o ideal majoritário e proporcional no que diz respeito à responsabilização. No caso majoritário existe a possibilidade de aplicação mais efetiva do voto retrospectivo, ou seja, uma possibilidade maior de responsabilização. Já no caso proporcional o que existe é uma expectativa de influência por parte do eleitorado no governo (representação) o voto prospectivo que prevê a valorização do eleitor não só às promessas, mas a capacidade delas serem cumpridas.

Entretanto, para que o voto retrospectivo seja efetivo, é necessário que os cidadãos, corroborando com Diamond e Morlino, tenham clareza do papel que desempenham. Além do fato de que as regras institucionais prevêm a necessidade de coalizão, ou o impacto do voto retrospectivo será prejudicado. Essas implicações também devem ser levadas em conta ao se defender a concentração da autoridade política como forma de viabilizar a responsabilização. A discussão apresentada até o momento foi engendrada levando em consideração a menção de Diamond e Morlino

sobre o sistema proporcional e sua receptividade ao consenso, logo, supõe uma maior responsividade.

É importante ressaltar a diferença entre os *Accountabilities* que em uma tradução mais literal significa responsabilização da categoria *Responsiveness* (responsividade), responsabilização em sentido mais amplo. Todavia, tanto o *Accountability Vertical*, que implica acesso a informação por parte do eleitorado e cidadãos independentes a par do processo político e suas instituições, como o *Accountability Horizontal* que através de suas agências cumprem um papel fiscalizador, são importantes na contribuição de um Estado Responsivo.

The contextual conditions that favor responsiveness are similar to those that support vertical accountability. They include a well-established, independent, informed, and engaged civil society, and a stable, coherent party system that is capable of defining clear national policy choices for the electorate and then translating those policy programs into agendas for legislative and executive action. [...] But the government must then be capable of translating those aggregated preferences into policies and programs. [...] Thus, strong horizontal accountability, to limit corruption and misrule, is important for securing this final linkage in the chain of responsiveness.²⁴ (DIAMOND & MORLINO, 2004, p.28)

Dimond e Morlino, bem como outrora foi feito por Rennó, admitem a incapacidade do governo de atender as demandas de todo o eleitorado, por esse motivo, as eleições existem e devem ser periódicas, para que outros grupos possam ter suas preferências contempladas por políticas públicas. A esse respeito é interessante notar a presença de espaços dentro das instituições que respondam as minorias, que através do voto não conseguem chegar ao governo. Outra forma que pode subverter a resposta ao eleitorado, segundo os teóricos, é a globalização. A globalização compromete consideravelmente as receitas de um país impedindo - por conta da política econômica externa - a observância às demandas sociais.

²⁴ Tradução nossa. As condições contextuais que favorecem a capacidade de resposta são semelhantes as que apóiam o *accountability* vertical. Elas incluem uma, sociedade civil informada e engajada, independente bem estabelecida, além de um sistema partidário estável, coerente, que é capaz de definir claramente as escolhas políticas nacionais para o eleitorado e, em seguida, traduzir esses programas políticos em agendas de ação legislativa e executiva. [...] Mas o governo deve, porém, ser capaz de traduzir essas preferências e agregá-las nas políticas e programas. [...] Assim, um forte *accountability* horizontal, para limitar a corrupção e mau governo, é importante para garantir essa ligação final na cadeia de capacidade de resposta.

Momentaneamente, portanto, a análise dos referentes empíricos dará lugar a uma perspectiva mais ampla a respeito do que determina o sistema de qualidade democrática. A possibilidade de traçar essa conjuntura se dá devido justamente a noção adquirida com os elementos que a compõem e que a tornam um sistema.

Capítulo II: RANKINGS SOBRE DEMOCRACIA

2.1 Freedom House²⁵

2.1.1 Surgimento

A Freedom House é uma organização privada e independente, fundada no início da década de quarenta, mais precisamente em 1941. Em termos próprios, objetiva “promover uma mudança democrática” (Freedom House, 2014). A organização relata profunda preocupação com a expansão da liberdade no mundo. Ao adotar um forte discurso a favor da liberdade e da democracia é possível observar uma ligação "iônica" entre tais termos. Os fenômenos liberdade e democracia são diretamente proporcionais, pois quanto mais livre for o Estado segundo a escala de classificação da Freedom, mais critérios democráticos seriam atendidos.

Freedom House acts as a catalyst for freedom through a combination of analysis, advocacy, and action. [...] Leading experts on democracy have called our flagship publication, Freedom in the World, an “essential source” and “indispensable guide” to democracy's development.²⁶ (FREEDOM HOUSE, 2014)

As origens dessa organização estão vinculadas à primeira metade do século XX. Tal enlace é emblemático, pois há nessa época, uma tendência para a aceitação dentro da Ciência Política de um modelo de democracia voltado fortemente para a representação, ao passo que rechaça a participação, que seria o método democrático a partir da visão de Schumpeter (SANTOS e AVRITZER, 2005). Pelo fato de ter sido criada sob essa conjuntura política e social, é possível que haja

²⁵ Vide relatórios Freedom House – anexos A e B.

²⁶ Tradução nossa. Freedom House atua como um catalisador para a liberdade através de uma combinação de análise, defesa e ação. [...] Os principais especialistas em democracia têm chamado a nossa principal publicação, Liberdade no Mundo, de "fonte essencial" e "guia indispensável" para o desenvolvimento da democracia.

uma predisposição, por parte da organização, em adotar tal postura em relação a democracia.

No entanto, desde a sua criação, pelo menos duas “ondas de democratização” puderam ser observadas e outras vezes ficaram fortes na discussão sobre o tema. Diversos modelos²⁷ democráticos foram criados ou passaram a ser considerados. Com as ondas democratizantes cresceram sobremaneira o número de democracias existentes no mundo, o que acaba por alterar os interesses que cercam o tema. Um exemplo é o caso da importância atribuída à consolidação democrática, que passa a ser tão ou mais robusta quanto a classificação de uma sociedade em democrática.

Nesse sentido, por a Freedom se rotular como “*independent watchdog*” da democracia e liberdade, cujo papel é justamente classificar, é indispensável trabalharmos com a averiguação dos impulsos para a criação dessa Organização. Com a exposição desses motivos será possível perceber se ainda há uma ligação de suas análises contemporâneas e sua origem conjuntural.

De acordo com a biografia da Freedom House, uma das principais causas de sua criação foi o combate ao nazismo, um movimento totalitário alemão iniciado no início da década de trinta. Logo após o nazismo o próximo mal a ser combatido, segundo a organização, é o comunismo colocado pela Organização como outro exemplo de totalitarismo existente no século XX.

Having been created in response to the threat of one great totalitarian evil, Nazism, Freedom House took up the struggle against the other great twentieth century totalitarian threat, Communism, after the end of World War II. ²⁸(FREEDOM HOUSE, 2014b)

Por conseguinte, o comunismo de Karl Marx e o nazismo de Adolf Hitler, eram considerados como dois males semelhantes a serem confrontados pelos mentores da Freedom House. Não obstante, o primeiro é ligado a extrema esquerda e o segundo a extrema direita; um acredita em uma sociedade sem Estado, o outro

²⁷Alguns modelos democráticos criados ou considerados pós onda democrática: democracia participativa, democracia deliberativa.

²⁸ Tradução nossa. Tendo sido criado em resposta à ameaça de um grande mal totalitário, o nazismo, a Freedom House assumiu a luta contra outra grande ameaça totalitária do século XX, o comunismo, depois do fim da II Guerra Mundial.

sustenta a existência de um Estado forte, nacional e tradicional. Talvez a chave para o entendimento da aproximação destes dois conceitos esteja na definição do que é totalitarismo.

Entende-se que totalitarismo é um sistema político calcado na autoridade indiscriminada de uma ou mais pessoas ao regular a vida pública e privada dos demais. O totalitarismo tem por uma de suas premissas limitar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Assim as motivações de criação da organização, tendo por base o combate ao totalitarismo, mostra que a organização preocupa-se com as ingerências do Estado na vida pública e privada dos cidadãos, e que a participação destes no processo de tomada de decisão é fundamental.

Em suma, o surgimento da organização se deu em uma conjuntura social favorável a democracia como principal ferramenta no combate às ideologias totalitárias do século XX. Na época a corrente democrática hegemônica era alavancada por Schumpeter, apresenta-se então o quadro no qual se forma o primeiro objeto de análise do presente estudo.

2.1.2 Atuação

Com o passar dos anos observa-se que a Freedom House vem atuando em diversas frentes, tais como, direitos humanos, igualdade de gênero, igualdade étnica, liberdade de imprensa, governança, combate à corrupção, elementos que acabam afetando a lógica democrática.

Para manter o foco da análise na democracia serão utilizados relatórios mais específicos sobre o tema, tais como o *Community of Democracies Invitations Process* (2009) e o *Freedom in the World 2014*.

O *Community of Democracies Invitations Process* (2009) é um relatório utilizado para convidar os Estados a participarem das reuniões da *Community of Democracies*, seja como observador ou participante, dependendo do resultado, produzido pelo *International Advisory Committee* ²⁹(IAC), juntamente com a Freedom House, a Bertelsmann Stiftung, da Alemanha e o Centro para o Desenvolvimento

²⁹ Comitê Consultivo Internacional (IAC)

Democrático, de Gana. O IAC é uma comissão responsável por avaliar a governança democrática dos países pelo mundo. Essa comissão é parte integrante da *Community of Democracies*, uma aliança de potências internacionais, como Estados, sociedade civil e setor privado. Foi criada no ano 2000, com o propósito de fortalecer a democracia e as instituições democráticas pelo mundo.

O relatório produzido pelo IAC em parceria com a Freedom será utilizado somente como fonte de captação dos princípios e práticas que norteiam a atuação da Freedom em sua jornada na busca pela classificação das democracias. Como mencionado anteriormente, a Freedom fornece consultoria à *Community of Democracies* sobre países observadores e participantes correspondendo à Estados que, respectivamente, ainda não seguem as normas internacionais e de direitos humanos, mas adotam diretrizes na sua efetivação; e Estados que cumprem os critérios pré estabelecidos, adotando as normas internacionais e de direitos humanos.

A seguir, as projeções do relatório³⁰ e os critérios utilizados para o estudo dos países:

Participation Criteria ³¹
-Free, fair and periodic elections, by universal and equal suffrage, conducted by secret ballot.
-Multipartidism, the freedom to form democratic political parties that can participate in elections.
-Guaranteeing that everyone can exercise his or her right to take part in the government of his or her country, directly or through freely chosen representatives.
-The rule of law.
-The obligation of an elected government to protect and defend the constitution, refraining from extra-constitutional actions and to relinquish power when its legal mandate ends.
-Ensuring equality before the law and equal protection under the law, including equal access to the law.
-Separation of powers, separation of the judiciary, legislative and executive

³⁰ Elencar as projeções é importante para que se entenda a área e o foco de atuação da IAC e da Freedom, em seu trabalho conjunto.

³¹ Relatório digital. Community of Democracies Invitations Process.

independence of the judiciary from the political or any other power.
-Ensuring that the military remains accountable to democratically elected civilian government.
-The respect of human rights, fundamental freedoms and the inherent dignity of the human being. ³²

O IAC não fornece diretamente, ou de maneira clarificada a metodologia utilizada para a formulação de seu relatório. Na busca de compreender a maneira com a qual atua o Comitê, até a elaboração de seu relatório final sobre os países interessados em participar da reunião da *Community*. Observa-se que, para isso, são necessárias quatro fases. A primeira é a fase quantitativa: nessa etapa são separados os países que estão aptos a serem convidados. Dentre os não aptos surge uma terceira categoria, os chamados países de fronteira. Os países de fronteira forçam uma segunda fase, que acaba configurando uma etapa de reforço necessária, pois os critérios de participação propostos pela *Community of Democracy* (CD) não são suficientes. As duas últimas etapas não são metodológicas, mas formais; por conseguinte não é imperativa sua descrição, mas brevemente, tratam-se de reuniões para a exposição e aprovação do relatório pelo *Convening Group*³³ (CG) da Community of Democracies.

Além disso, sobre a metodologia, é possível extrair algo interessante do último relatório formulado pelo IAC, *Statement and Recommendations on Government Invitations* (2009). O documento disponibiliza os critérios de participação utilizados na avaliação da primeira etapa de avaliação, algumas diretrizes de direitos humanos que seriam utilizadas. É exposto também a forma com que o CG atua antes de tornar acessível a lista dos países que serão encaminhados

³² Tradução nossa. Critérios de Participação: Eleições livres, justas e periódicas, por sufrágio universal e igual, realizada por escrutínio secreto, Multipartidismo, a liberdade de formar partidos políticos democráticos que podem participar nas eleições, Garantir que todos possam exercer o seu direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos, O Estado de Direito, A obrigação de um governo eleito para proteger e defender a Constituição, abstendo-se de ações extra-constitucionais e de abandonar o poder quando seu mandato legal chegar ao fim, Assegurar a igualdade perante a lei e igual proteção perante a lei, incluindo a igualdade de acesso ao direito, Separação de poderes, a separação do poder judiciário, legislativo e executivo a independência do Poder Judiciário da política ou qualquer outro poder, Garantir que o militar continua a responder perante o democraticamente eleito governo civil e O respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e à dignidade inerente ao ser humano.

³³ Grupo de Convocação.

à análise do IAC. No que possivelmente seriam os critérios de análise empregados na segunda etapa - *Other factors likely to promote democracy, security and development* - há um excesso de objetividade que prejudica a clareza de como essa etapa se operacionaliza.

No entanto, o importante a respeito do IAC e seu trabalho em conjunto com a Freedom House é o enfoque de sua atuação, nos países observadores e participantes e nos critérios a serem seguidos por esses países. Apresenta-se, portanto, uma introdução ao estudo do relatório *Freedom in the world*, no sentido de fornecer os parâmetros gerais de atuação e postura da Freedom frente a democracia.

O *Freedom in the World 2014* é um importante parecer lançado anualmente³⁴ pela Freedom House. Nele avalia-se o grau de liberdade nos Estados, reverberando diretamente em sua atuação democrática. A análise recai sobre 195 países e leva em consideração as categorias de direitos políticos e liberdades civis dos países. Os relatórios correspondem ao ano imediatamente anterior a sua elaboração.

No referido relatório, a Freedom disponibiliza a metodologia utilizada, onde é possível ter acesso ao *survey*, as categorias em que se dividem os grupos de questões, as escalas, as tabelas, as classificações e as pontuações correspondentes a cada categoria, além de suas subcategorias.

O *survey* é dividido em duas grandes categorias: direitos políticos e liberdades civis, apresentando dez questões de direitos políticos divididas entre processo eleitoral, pluralismo político e participação e funcionamento do governo. Quinze questões voltadas às liberdades civis, nas subcategorias: liberdade de expressão e crença, direitos organizacionais e associativos, Estado de direito, e autonomia pessoal e direitos individuais. Além de duas questões discricionárias relacionadas a direitos políticos.

A escala utilizada pela Freedom House vai de 1 à 7, sendo 1 mais livre e 7 menos livre. A contagem de pontuação de cada categoria corresponde ao número de questões existentes, desta forma aos direitos políticos e suas 10 questões são atribuídos um total 40 pontos, sendo a pontuação de (0-5) referente a uma

³⁴ Será utilizado o *Freedom in the world 2014*.

classificação 7, (6-11) uma classificação 6 e assim sucessivamente. As liberdades civis têm um total de pontuação correspondentes a 60³⁵, cada questão recebe uma pontuação mínima de 0 e máxima de 4. Assim sendo, existem três possibilidades de caracterização dos Estados: um Estado livre será aquele que somar de 1 ponto a 2,5 pontos, o status de Estado parcialmente livre é atribuído aquele que obtiver de 3 a 5 pontos, já o total de 5,5 a 7 pontos conferirá ao Estado a classificação de não-livre. Uma série de nuances a respeito da metodologia serão analisadas no próximo capítulo.

2.1.3 Missão

Como foi exposto anteriormente a Freedom House quando criada tinha como um de seus principais propósitos o combate ao autoritarismo, ou melhor, ao totalitarismo, lutando pela promoção da democracia no mundo. Seu propósito se mantém até os dias atuais, conservando ao longo do tempo um constante aperfeiçoamento metodológico para acompanhar os avanços impostos pela sociedade política. Entre os avanços percebidos está o surgimento de um novo foco de observação que pode atingir, se é que já não atinge, as categorias chave para a ascensão da liberdade e da democracia no mundo, o chamado “autoritarismo moderno”.

O “autoritarismo moderno” é um conceito cunhado pela organização FH, consistindo em um compêndio de técnicas utilizadas para a chegada e mais fortemente, para a manutenção de um determinado grupo no poder. Essa nova forma de autoritarismo, segundo a FH, faz uso de uma estratégia sorrateira, uma vez que a democracia em sua circunstância procedimental permanece imaculada, logo, consegue ludibriar os estudos de cunho mais objetivos, voltados para o universo dos direitos políticos. Tais estudos costumam agir como um termômetro sobre momento em que estão vivendo. Entre as técnicas utilizadas, a Freedom aponta o enfraquecimento da oposição política em detrimento de sua eliminação; há um aparente desprezo às leis, com isso se sustenta a sensação de legitimidade do

³⁵ É possível ver a tabela com os escores e sua classificação correspondente no relatório *Freedom in the world* 2014.

poder exercido, mantendo a impressão de ordem, além de obviamente, proporcionar ganhos econômicos e com isso, a satisfação popular.

Para o “autoritarismo moderno” uma das formas de neutralizar a oposição é atuando frente às instituições que fomentem o pluralismo político, sendo a mídia uma das principais. A esse respeito alguns teóricos defendem uma maior democratização dos meios de comunicação, para deste modo torná-los um espaço de representação legítimo. Boa parte dos países que apresentam problemas de restrição com a mídia, ou utilizando os termos presentes na metodologia da Freedom, problemas ligados à subcategoria liberdade de expressão contida na categoria liberdades civis. Pode-se destacar alguns países como a Venezuela, a Rússia, a Turquia, e a Ucrânia, que estão presentes no grupo que obteve retrocessos graves em termos de liberdade e democracia, segundo a organização. Em suma, o “autoritarismo moderno” tentaria “jogar” utilizando ao máximo as regras do jogo democrático.

Entre os objetivos da Organização Freedom House é relevante ressaltar que o primeiro deles é garantir os interesses, a hegemonia e a liderança dos Estados Unidos perante o resto do globo, seguido, pois, da retórica pela paz mundial. Sobre essa ordem de prioridades e a partir de seu grupo de curadores, composto por políticos norte americanos e empresários, não há como desconsiderar a influência da política americana nas pesquisas da Freedom.

The daily work of the organization is conducted by its approximately 150 staff members [...] who agree that the promotion of democracy and human rights abroad is vital to America's interests abroad and to international peace. ³⁶(FREEDOM HOUSE, 2014c)

2.1.4 Especialistas e Financiadores

A Freedom possui, um total de 150 funcionários espalhados pelo globo, além de um conselho de curadores constituído por pessoas que se encontram em

³⁶ Tradução nossa. O trabalho diário da organização é conduzido por seus cerca de 150 funcionários [...] que concordam que a promoção da democracia e dos direitos humanos no exterior é vital para os interesses dos Estados Unidos e para a paz internacional.

diferentes posições do espectro político partidário do Estados Unidos, por acadêmicos, por jornalistas, por trabalhadores e por ex-funcionários do governo.

Os especialistas são divididos por questões, como sociedade civil, governança democrática, defesa dos direitos humanos, liberdade na internet, eleições, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, política externa dos EUA, liberdade de associação, direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (LGBT), estado de direito, direito das mulheres, Nações Unidas, organismos intergovernamentais, liberdade religiosa e justiça de transição. Outra divisão da qual fazem parte são as por regiões, são elas: Oriente médio e África do Norte, África Subsaariana, Eurásia, Ásia-Pacífico, Américas e Europa. As questões e regiões podem ser cumulativas dependendo do especialista. A Freedom possibilita o acesso a uma pequena biografia das principais lideranças que compõem a organização, bem como a suas últimas produções intelectuais e reportagens das quais participaram.

Todos os anos a organização dispõe em seu site de uma lista com o nome de seus principais apoiadores dispostos em grupos. Os grupos são divididos de acordo com a quantia doada, a partir de US \$ 2.500 dólares. Entre os principais financiadores de 2013 que encontram-se no grupo que contribuiu com US \$ 250.000 ou mais, estão *Canadian International Development Agency, Dutch Ministry of Foreign Affairs, European Instrument for Democracy and Human Rights, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Smith Richardson Foundation, U.S. Agency for International Development e U.S. Department of State*. Destes, a maioria estão ligados às instituições governamentais, sendo dois dos sete principais financistas ligados diretamente ao governo norte americano. Nos demais grupos é possível ver a presença de pessoas físicas e do setor privado, como é o caso da empresa Google.

2.1.5 Enquadramentos geopolíticos

Esse item assume um papel geral, uma espécie de prefácio à análise dos relatórios citados na área de atuação da Freedom. Com isso será possível alcançar uma significação mais precisa da instituição, com a exposição, por exemplo, das observações regionais feitas pelo *Freedom in the world 2014*, bem como, a

descrição de categorias e a indicação de algumas variáveis que se sobressaem ao relatório. Existem também algumas ponderações necessária a serem feitas sobre o *Community of Democracies Invitations Process* (2009) e sua instituição de origem a *Community of Democracies*. É importante que se saiba, portanto, em quês circunstâncias foi criada, para que seja viável o entendimento de sua parceria com a Freedom.

A Freedom House inicia seu trabalho contributivo à *Community of Democracy* com a proposição no ano 2000 de um Fórum Mundial de Democracias voltado para a sociedade civil, uma atividade não governamental. Nesse mesmo período também ligada a Community é realizado um fórum governamental com a presença da delegação de 106 países que ao final da conferência ministerial especial realizada em Varsóvia assinaram o documento para a formação da *Community of Democracy*. É possível observar na conferência um fruto da onda de democratização que tomou conta do globo no final do século XX. A Community vem justamente para aprender a lidar com esse novo velho fenômeno da ordem política mundial, a democracia. A democracia sabe-se é um conceito secular, temporal, pois dependendo da época obedece diretrizes distintas e por esse motivo merece constante atenção.

Nesse sentido, a fonte que serve de base para o estabelecimento dos pressupostos adotados pela Comunidade das Democracias é a Declaração de Varsóvia³⁷, originária do Conselho da Europa, uma das mais antigas organizações internacionais europeias (1949). A Declaração tem por um de seus objetivos estabelecer diretrizes gerais a serem adotados por Estados Democráticos de Direito e é usada pela Comunidade das Democracias para dividir os países integrantes nas categorias de participante e observador. Assim sendo, a Comunidade das Democracias é o local destinado para a promoção e defesa pública das determinações da Declaração.

Como mencionado o IAC juntamente com a Freedom, a Bertelsmann Stiftung, da Alemanha e o Centro para o Desenvolvimento Democrático, de Gana ao final de seu trabalho produz o *Community of Democracies Invitations Process*. Quando se faz referência simplesmente a IAC é necessário que se tenha em mente a ideia de

³⁷ A Declaração pode ser encontrada no site: < <http://www.community-democracies.org/Visioning-Democracy/To-be-a-Democracy-The-Warsaw-Declaration>>

personalidades independentes, acadêmicos, diplomatas, especialistas políticos, pois existem componentes que não são personalidades independentes e um deles é a Freedom House que se encaixa na categoria de organização, membro da Secretaria IAC. Sendo assim, esse trabalho realizado em parceria consiste, mais especificamente, em promover um estudo sobre determinados países a pedido da Community, para manter o sistema de convites sempre forte e atual. Os critérios a serem observados na avaliação foram elencados no quadro *Participation Criteria*.

A respeito dos nove critérios elencados na referida avaliação, quatro fazem referência direta ao processo eleitoral. Desta forma, há margem para proposições que apontem para afirmação de que um Estado, para ser democrático, deve ter por ênfase as eleições como principal pressuposto a ser seguido. A forma de participação por parte da população se dá por intermédios de eleições ou de representantes, que devem exercer suas funções por períodos determinados. O tipo ideal de Estado democrático adotado pela Comunidade das Democracias - com base na forma como trata a representação e a participação - aproxima-se dos modelos democráticos representativos em detrimento dos modelos, também representativos, mas que dão relevo a outros critérios democráticos além da eleição e da representação.

A associação trabalha ainda com a noção de qualidade democrática, mais diretamente a partir de 2006, justamente quando foi criado o Comitê Consultivo Internacional (IAC) que, descrito de outra forma, atua como uma espécie de magistrado internacional, com foco nos países que pleiteiam fazer parte da Comunidade das Democracias; para isso seu trabalho tem por objetivo a análise do grau de desenvolvimento da transição democrática. A Freedom House por estar entre os membros do Comitê ao lado de outros parceiros, tem por tarefa recomendar países para fazer parte das reuniões da Comunidade das Democracias. Desta forma, é importante notar que a Freedom House, a princípio, está ciente das tendências em termos de análise que apontam para a medição da qualidade democrática na literatura política. Portanto, é significativo considerar os critérios necessários a participação de países na Comunidade.

Já em relação ao *Freedom in the world 2014* é interessante para o estudo, como foi sinalizado no começo deste tópico, a exposição de algumas conclusões

regionais, exposição de variáveis e pressupostos, a título de captar o modo de pensar democracia para a Organização. Uma das maneiras de captar esse pensar da organização é através de sua metodologia, que como exposto anteriormente, divide seu survey em duas grandes categorias que conservam algumas características bem específicas.

Na categoria de direitos políticos, quando um país possui pontuação máxima, ou classificação igual a 1, significa que ele é uma democracia eleitoral perfeita, com respeito às minorias, pluralismo político e as eleições obedecem a todos os requisitos exigidos. Essa classificação opõe-se diretamente à de pontuação 7 nos direitos políticos, referindo-se, deste modo, a um Estado opressor. As questões presentes no *survey* da Freedom House sobre direitos políticos serão minuciosamente avaliadas, agora no entanto, cabe observar de acordo com as características que constituem essa categoria, ou em consonância com as subcategorias já apresentadas, que é forte na ligação dos direitos políticos com a ideia de pluralismo e processo eleitoral, em detrimento da participação.

Observa-se, contudo, que a participação no sub-ítem *Ratings and status characteristics - political rights*, do item voltado para a metodologia - em que trata sobre fenômenos que afetam a nota de classificação de um dado Estado - não é mencionado o elemento participação, diferente do ocorrido com as outras duas subcategorias. Esse item curioso será tratado no transcorrer dessa dissertação.

Em relação às liberdades civis, atrai a atenção o fato do país que possui pontuação máxima ter por uma de suas prerrogativas a permissão de atividade econômica livre como um preceito de liberdade, em contrapartida a um Estado que controla sua atividade econômica e que não é considerado livre. Cabe nesse momento o resgate aos males que a organização perseguia no momento de sua criação, o nazismo e o comunismo. Como foi salientado, tais ideologias aproximam-se somente em sua negação ao sistema econômico capitalista liberal, posto pela Organização como um dos principais, senão o principal ápice das liberdades civis. Tais indícios irão facilitar a análise deste *ranking* classificatório. É possível obter junto ao relatório *Freedom in the world* uma análise particular de todos os países que o compõe, com isso é possível conhecer a nota individual de cada categoria, bem como sua classificação, além do total de pontos obtidos por grupo de questões.

Não por acaso, os Estados Unidos da América (EUA) berço da Organização Freedom House recebeu a melhor nota classificatória (1,0) em todas as categorias propostas. Para conseguir tal nota é necessário somar um total de no mínimo 36 pontos na categoria direitos políticos e 53 na categoria liberdades civis. Em direitos políticos obteve uma soma de 37 pontos, perdendo portanto, 3 em toda a categoria. Chama a atenção o fato desta perda não corresponder à categoria pluralismo político e participação, tendo em vista a bipolarização partidária existente no país norteamericano. O mundo popularmente entende que nos EUA só existem dois partidos e que o sistema político eleitoral parece sufocar a criação de partidos independentes.

Um exemplo que poderia estar alocado no extremo oposto ao dos EUA seria o Paraguai, devido ao golpe sofrido em 2012 que culminou no rompimento com o Estado democrático de direito. No entanto, o Paraguai que foi retirado do Mercosul devido a esse golpe, teve uma avaliação bem complacente da Organização. A nota recebida pelo país latino-americano foi (3,0) classificando-o como parcialmente livre, à meio ponto de figurar-se entre os 88 Estados livres do *Freedom in the world 2014*. Nesse mesmo processo a Venezuela recebeu nota (5,0) também a meio ponto, porém para ser considerado um país não livre. A controvérsia recai sobre o fato do país governado por Nicolás Maduro ter entrado para o Mercosul e pelo fato do Paraguai ter saído justamente por não atender aos princípios mínimos de democracia.

É possível que a argumentação acerca do Paraguai recaia sobre o espaço temporal, ou seja, o golpe ocorreu em 2012 refletindo no relatório da Freedom de 2013, ainda assim no relatório referente ao ano de 2013 o Paraguai segue com nota (3,0). A aplicação e manutenção dessa nota é o que torna a análise das motivações classificatórias da Freedom mais emblemáticas e seus critérios mais intrigantes. Nesse empasse é possível perceber, pelo menos uma discordância com um bloco de integração regional, o Mercosul.

De maneira geral, a Organização aponta para um considerável declínio no exercício dos direitos políticos e civis ao longo dos últimos oito anos. Atualmente dos 195 países foco da pesquisa, 45% são considerados livres e 25% não livres. Pode

acontecer de um Estado manter o mesmo índice classificatório, porém protagonizar uma leve tendência de queda ou alta em um aspecto democrático ou outro.

The state of freedom declined for the eighth consecutive year in 2013, according to Freedom in the World 2014, Freedom House's annual country-by-country report on global political rights and civil liberties. Particularly notable were developments in Egypt, which endured across-the-board reversals in its democratic institutions following a military coup.³⁸ (FREEDOM HOUSE, 2014 d)

Uma vez que, comparando as edições passadas do *Freedom in the world*, a edição 2014 obteve uma perda de 2 países que deixaram de ser livres e passaram a parcialmente livres em relação a 2013. Apesar desse dado, não é a isso, ou somente a esse aspecto que o relatório refere-se ao reverberar um declínio de oito anos nas categorias de direitos políticos e liberdades civis, tendo em conta que o relatório de 2013 agora comparando com o de 2012 aponta uma promoção de 3 países a categoria de livres.

While the number of countries ranked as Free in 2012 was 90, a gain of 3 over the previous year, 27 countries showed significant declines, compared with 16 that showed notable gains.³⁹ (FREEDOM HOUSE, 2014 e)

Assim sendo, é notória a ligação da Organização com os detalhes que compõem a análise sobre a liberdade e a democracia no mundo. Detalhes esses que levanta a seguinte questão: o que são essas quedas significativas supostamente responsáveis pelo declínio da democracia mundial nos últimos oito anos?

O relatório 2014 vem com uma novidade conceitual que pode facilitar o entendimento sobre as quedas consecutivas em termos de democracia, e em consequência pode ser uma das chaves para a delimitação do modelo democrático utilizado pela Freedom. Tal delimitação será feita no próximo capítulo, bem como

³⁸ O estado de liberdade caiu pelo oitavo ano consecutivo em 2013, de acordo com Freedom in the World 2014, o relatório anual da Freedom House, país por país sobre os direitos políticos globais e as liberdades civis. Desenvolvimentos como os do Egito foram particularmente notáveis, que suportou em todos os sentidos reversões em suas instituições democráticas na sequência de um golpe militar.

³⁹ Embora o número de países classificados como livres em 2012, foi de 90, um ganho de 3 em relação ao ano anterior, 27 países apresentaram quedas significativas, em comparação com 16 que apresentaram ganhos notáveis.

análise de todo o conteúdo exposto neste, visando apresentar um panorama geral dos objetos em exame nessa investigação de mestrado.

Além da análise particular dos países já mencionados, há também no relatório 2014 o estudo do panorama regional, a partir do que parecem ser blocos geopolíticos existentes no globo. São eles: Oriente médio e África do Norte, África Subsaariana, Eurásia, Ásia-Pacífico, Américas e Europa⁴⁰. Devido ao número reduzido de regiões em comparação a quantidade de Estados (195) estudados, é possível expor brevemente os resultados do *Freedom in the world 2014* para as regiões, afim de promover, ainda mais, um estreitamento com as perspectivas do *ranking*. Os casos a serem enfatizados terão necessariamente alguma ligação com a proposta desta dissertação.

A Eurásia apresenta pontos de ganhos democráticos justamente em assuntos relacionados a eleição, ao processo eleitoral. Nessa região os países com melhor colocação são a Moldávia e a Geórgia. A Geórgia ganha tal *status* por promover no último ano um processo eleitoral, segundo o relatório, idôneo, dotado de todas as prerrogativas necessárias de acordo com os critérios da Freedom, dando um enorme passo em direção à democracia.

O Oriente Médio e Norte da África, em relação a categoria liberdade civil, obtiveram o menor índice entre todas as regiões listadas. A liberdade civil tem por subcategorias, a liberdade de expressão e de crença, direitos a associação e a organização, Estado de Direito e autonomia pessoal e direitos individuais.

A América Latina, segundo o relatório, tem a Venezuela como o destaque negativo em termos de democracia na região, o motivo apontado pela Freedom é o autoritarismo realizado pelos governantes da nação, sucessivamente, antes Hugo Chaves, agora Nicolás Maduro. A julgar pelo conteúdo do texto relatado, o chefe de governo não está entre os adeptos do “autoritarismo moderno”, adotando atos nada sutis para frear a oposição, para reduzir a força da mídia independente, entre outras medidas. Não esquecendo de Cuba, o país considerado pela Freedom um dos mais opressores do mundo, e do Chile ao lado do Uruguai como as principais democracias da América do Sul; ainda que os motivos que os coloquem nessa

⁴⁰ As regiões podem ser vistas logo na página inicial do site < <http://www.freedomhouse.org/>>, basta passar o cursor sobre as regiões e ela serão prontamente destacadas.

posição sejam distintos. Os estudos sobre essa região não fazem nenhuma menção ao caso do Paraguai, tendo em vista ser o relatório uma análise continuada que apresenta prognósticos de queda e de alta em índices classificatórios.

A China é, segundo o relatório Freedom 2014, o destaque negativo da Ásia-Pacífico. O país que configurou uma recente troca de poder, tem um novo líder político que mantém a repressão ao pluralismo. Deste modo, observa-se que o clima de intolerância parece estar renovado, agora, com mais rigor que antes. Em geral, as quedas e altas envolvendo os países dessa região estão ligadas ao processo eleitoral, ou de forma mais mais abrangente, à categoria de direitos políticos, por vezes de maneira direta outras indiretas.

Quanto a Europa e a América do Norte, o relatório discorre especificamente sobre o caso dos EUA. Em relação a este país chama a atenção para a fronteira da liberdade civil, que foi transposta a partir das denúncias de espionagem realizadas pelo governo americano. Apesar de uma vasta comoção pública envolvendo inclusive outras nações, a conclusão a que se chegou é que, em não havendo violações dos direitos constitucionais dos cidadãos norte-americanos, não há consequências consideráveis. Mais uma vez surge a questão que será alvo de análise: o que realmente importa nas avaliações da Freedom House de acordo com suas categorias e subcategorias? Para a análise desta circunstância, por exemplo, é importante que se note que a avaliação feita pela organização volta-se para os resultados de espionagem dentro das fronteiras dos Estados Unidos. Isso ocorre, porque, dentre os critérios da Freedom, está o de atribuir pontos a um determinado Estado somente em casos de fatos ocorridos nos limites de sua própria fronteira. Deste modo, as ações de espionagem promovidas pelos EUA em relação a outros Estados não são avaliadas. E isso vale inclusive em caso de ações imperialistas.

Outro protagonista, porém da região europeia, é a Turquia, que com a mesma medida, mas com pesos distintos, é vista pela Freedom como uma grande adversária à liberdade de imprensa. É importante ressaltar que a mídia também foi alvo de espionagem pelos EUA. A Turquia de acordo com o relatório, aponta também tendência de quedas de liberdade e de democracia. Ainda sobre o continente europeu, a Itália recebeu uma promoção rumo à liberdade, devido a uma boa conduta eleitoral. Passou, na categoria de direitos políticos, de (2,0) pontos para

(1,0), o relatório mencionou também o combate à corrupção no país como ponto positivo.

Na África Subsaariana, vista pela Organização como a região mais instável entre todas as apresentadas, os destaques positivos ficaram ao cargo dos países que passaram a adotar as eleições, que sob o crivo da Freedom, foram bem sucedidas. Em contrapartida, alguns países desrespeitaram o Estado de Direito, outros depuseram presidentes de seus cargos e alguns protagonizaram escândalos de corrupção e com isso passaram de Estados parcialmente livres para não livres.

O objetivo da exposição sobre a Organização Freedom House a partir de seus dois principais relatórios, em termos de análise democrática, é expor minimamente sua visão sobre o tema. Desde sua fundação, passando por seu relatório mais tradicional e chegando ao seu engajamento mais contemporâneo. A Comunidade das Democracias poderá proporcionar um conhecimento prévio para que a análise proposta pela dissertação seja melhor compreendida. O mesmo processo será realizado com o The Economist, o outro *ranking* classificatório objeto da pesquisa. Algumas lacunas foram propositadamente deixadas, para que possam ser devidamente preenchidas no próximo capítulo, momento no qual o aporte teórico será decisivo para tal enxerto.

Alguns números disponibilizados pela organização são interessantes de serem compartilhados, pois tratam de um estudo inédito, tendo em vista que em termos de pesquisa não há trabalhos nas plataformas eletrônicas sobre o assunto. Obviamente, no caso de levarmos em consideração a credibilidade e a procura, que façam uma referência específica aos *rankings* aqui estudados. Por esse motivo, também destaca-se o teor predominantemente descritivo deste capítulo, tanto em relação aos relatórios quanto em se tratando da organização e da empresa.

De acordo com o *Freedom in the world 2014*, 45% ou 88 países observados são considerados livres, o que considerando sua metodologia, corresponde a obtenção de uma classificação entre (1,0) e (2,5), fazendo uso da linguagem matemática - resgatando as funções do primeiro grau - os extremos fazem parte do intervalo.

Já em termos de pontuação por categoria, os países livres devem obter uma soma de 30 à 40 pontos na categoria de direitos políticos, e de 44 à 60 na categoria correspondente a liberdades civis. No caso dos países parcialmente livres, a soma resulta em 59 o que lhes conferem um percentual de 30% no gráfico da Freedom. Em um mapa político convencional é possível observar a predominância desta classificação em países posicionados ao centro, próximo à linha do equador. Para obter esse *status* é necessário que o país seja detentor de (3,0) à (5,0) pontos na classificação, ou os escores da categoria de direitos políticos estejam contidos no conjunto que vai de 12 à 29 pontos, e em relação a liberdade civil de 17 à 43 pontos.

A fim de finalizar a exposição sobre os números correspondentes à *Global Findings* da Freedom House, tratar-se-á dos resultados relacionados aos países considerados não livres. Quanto aos países não livres, - pensando tal estudo como um bolo - seriam donos de uma fatia correspondente a um quarto de todo o bolo, possivelmente a parte que “desandou”. Mais uma vez, utilizando o mapa político, de pronto é observável que a grande maioria dos 48 países estão concentrados na África e na Ásia (a Freedom possui uma denominação própria para as regiões). Suas classificações podem variar entre (5,5) e (7,0), com uma soma de zero à 11 pontos para direitos políticos e de zero à 16 pontos para liberdades civis.

A Organização disponibiliza um quadro cujo título é *Improvements or Declines in aggregate scores*. O gráfico montado de forma que o eixo das ordenadas é composto pelo número de países estudados pela Freedom ano a ano e o eixo das abscissas formado justamente pelos anos, de acordo com os relatórios anuais estabelecidos. A partir dele é possível visualizar mais do que os oitos anos de declínios consecutivos asseverados pela organização. É de notória percepção que no período de 2009 à 2010 houve uma queda significativa no declínio dos países em termos de liberdade, ou seja, 67 países protagonizaram declínios, tendências de quedas na liberdade, maior fragilidade democrática em 2009, contra 49 em 2010.

O que poderia ter acontecido no mundo para frear a tendência crescente de declínios facilmente observados no gráfico? Ou mesmo, o que poderia ter acontecido com a Freedom? Apesar de adiantar que essa resposta ficará no ar por não ser o foco deste trabalho, serve para salientar a importância da apresentação

dos números e gráficos⁴¹ disponíveis pelos *rankings*, pois primeiro nos permite, como mencionado, conhecer suas prioridades e perceber a importância do estudo para além das informações expostas.

Reforçando a ideia de que os gráficos são mais do que números e que deve haver uma interpretação mais subjetiva que recaia também sobre o 'porquê' de sua existência, a Freedom House possui um gráfico exclusivo sobre *Percentage of countries that are electoral democracies*⁴². Por mais instigante que seja fazer com que a pesquisa siga, apesar de minimamente, os rumos da análise sobre esse gráfico, isso demandaria muito tempo e nos distanciaria do foco deste estudo de mestrado. No entanto, o papel de uma investigação é também abrir espaço para outras, e o que chama a atenção nos resultados sobre o percentual de democracias eleitorais é que ele atinge em 2013, 63% dos países estudados pela Freedom, sendo que 75% dos países na avaliação assumem, o *status* de livre e parcialmente livre, ou seja, é correto e seguro afirmar que para a Organização existem países democráticos, mas que não são democracias eleitorais.

Com a exposição dos critérios adotados pelos relatórios, *Community of Democracies* e *Freedom in the world*, que são para este trabalho o retrato da democracia, desde a perspectiva da Freedom House, não houve nenhum choque de variáveis. Em realidade, ambos possuem categorias bem similares, assim, conclui-se a primeira etapa de exposição da Organização.

Apresentou-se aqui os critérios, números e a própria metodologia adotada pela Freedom House, para que nesta etapa de apresentação do trabalho com o *ranking*, seja possível alcançar certa familiarização com sua forma de atuar e interpretar os fenômenos políticos.

À vista disso, para finalizar a exposição do *ranking* Freedom House, além da interpretação inicial das categorias presentes em sua metodologia, e das conclusões regionais expostas, é interessante fazer mais duas ressalvas. A primeira corresponde às variáveis a serem ponderadas para a análise da Freedom, no caso, o Estado de direito. O Estado de direito é a variável que permite a proteção a uma ampla gama liberdades, logo, o fortalecimento dessa variável repercute em maiores

⁴¹ O gráfico *Improvements or Declines in aggregate scores* está disponibilizado em anexo.

⁴² O gráfico *Percentage of countries that are electoral democracies* será disponibilizado em anexo.

possibilidades de liberdade, e por consequência, um sistema democrático mais consistente. A segunda ressalva está relacionada ao pressuposto a ser considerado por uma nação, para que haja liberdade em seu território, qual seja, a adoção de um sistema político democrata liberal. No entanto, que sistema liberal é esse a que se refere a Freedom House? É possível que seja qualquer um dos modelos elencados nesta pesquisa; para o *ranking*, democracia liberal não é igual a democracia eleitoral, mas aproximam-se sobremaneira. A diferença recai sobre as categorias voltadas para direitos políticos e liberdades civis, o componente eleitoral pressupõe uma boa avaliação na categoria direitos políticos, já o correspondente liberal necessita de uma boa avaliação também nas liberdades civis.

2.2 The Economist Intelligence Unit (EIU)⁴³

2.2.1 Surgimento

O EIU é uma empresa independente voltada para a análise de risco, que em sua auto-apresentação aposta com afinco em sua metodologia isenta e desvinculada de qualquer interesse privado. Contudo, tem como foco o trabalho com indústrias, instituições financeiras, além de governos. Um ambiente propício para o desenvolvimento e operacionalização de negócios é a prerrogativa motivacional dos estudos da empresa. Além da mencionada análise de risco, atua com análise de cenários com previsões políticas, econômicas, sócio-demográficas, estudos comparativos entre países, cidades, em diferentes perspectivas. Desta forma, e precisamente por atuar em áreas diversas, porém, correlatas com aspectos políticos, um de seus relatórios versa sobre a democracia. O *Democracy Index*, observa tendências políticas que afetam a economia em várias frentes, além dos investimentos e sobretudo a regulamentação.

Uma extensão do *The Economist Group* foi criada em 1946, britânica de origem, atualmente está expandida pelo globo terrestre. A EIU é bem clara em relação a seus propósitos e prioridades, sendo a democracia mais um degrau dentre

⁴³ Vide Relatórios The Economist Unit – anexos C e D.

eles. Um degrau realmente importante para o êxito dos ideais da extensão, embora seja imperativo relatar aqui, que haja um restrito acesso às informações relacionadas a democracia nos materiais disponibilizados pelo grupo. Logo, referências, citações, tópicos acessíveis ligados à democracia, ou aos direitos políticos e liberdades civis são praticamente nulos em sua *homepage*, por exemplo.

Em seu relato histórico não há uma alusão mínima ou generosa aos temas, assim como ocorre com a Organização Freedom House. Esse foi o motivo pelo qual fez-se necessário um resgate do primeiro relatório voltado especificamente para a medição do índice democrático, datado em 2007⁴⁴. Com isso, pretende-se apreender a postura inicial ou originária do The Economist no que tange a democracia. É possível a partir de uma análise comparativa de, pelo menos quatro relatórios da EIU⁴⁵, assegurar que o primeiro possui um comprometimento maior com a justificativa da razão pela qual criou-se um índice para a democracia, bem como, uma exposição conceitual mais densa sobre o que seja democracia. No entanto, para o estudo do *ranking* valerá seu documento mais atual, o *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2013*, sendo então, o escopo da dissertação.

Um dos principais motivos que originou a criação do *Democracy Index* pela EIU, foi justamente a análise sobre a democracia feita pela Freedom House. Para os especialistas engajados nessa nova forma de mensurar e qualificar a democracia a operacionalização da Freedom é muito restrita, fazendo-os pensar em um conceito mais amplo. O índice do Economist Intelligence Unit considera as categorias utilizadas pela Freedom, direitos políticos e liberdades civis, insuficientes por não abarcarem aspectos mais substantivos da democracia, nem levarem em consideração a qualidade da democracia, tema mais recente dentro da ciência política.

The Economist Intelligence Unit's index is based on the view that measures of democracy that reflect the state of political freedoms and civil liberties are not thick enough. They do not encompass sufficiently or at all some features

⁴⁴ The Economist Intelligence Unit's index of democracy - the world in 2007

⁴⁵ The Economist Intelligence Unit's index of democracy - the world in 2007, The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2011 - Democracy under stress, The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2012 - Democracy at a standstill e The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2013 - Democracy in limbo.

that determine how substantive democracy is or its quality. Freedom is an essential component of democracy, but not sufficient. In existing measures, the elements of political participation and functioning of government are taken into account only in a marginal way.⁴⁶ (Economist Intelligence Unit, 2007, p.2)

O fato de as considerações feitas na citação sobre liberdades (direitos), políticas e liberdades civis não serem amplas o suficiente e alguns aspectos não serem explorados pela Freedom, provocaram parte das críticas da EIU à análise restrita feita pela organização Freedom House sobre a democracia. Tais restrições aos elementos da democracia impulsionaram o *Democracy Index* - EIU a trabalhar nesse âmbito, justamente para alcançar uma abrangência mais ampla.

Em suma, os relatórios e investigações sobre democracia elaborados pelo The Economist Intelligence Unit's carregam certo parâmetro de base aos estudos elaborados pela Freedom House e, que do ponto de vista da EIU, não trataram o tema com a riqueza necessária frente a seus avanços. Deste modo, inevitável será abarcar nesse subcapítulo alguns critérios comparativos entre ambos os institutos de pesquisa. O leitor(a) observará que por vezes será necessário fazer menção à Freedom House ao abordar determinadas constatações sobre a EIU, o que, de forma alguma, tem como propósito favorecer ou tendenciar uma em restrição à outra. Trata-se somente de estabelecer as devidas relações que remetem à origem motivacional dos estudos da EIU sobre democracia.

2.2.2 Missão

Da mesma forma como ocorre na Organização Freedom House, a liberdade e a democracia não são entendidas como sinônimos pela empresa EIU. Ainda sobre tais conceitos, a empresa acrescenta que a democracia é um conjunto de práticas e princípios que, quando institucionalizados, protegem a liberdade. Essas práticas e

⁴⁶ Índice da Economist Intelligence Unit é baseado na visão de que as medidas de democracia que refletem o estado de liberdades políticas e civis não são amplas o suficiente. Eles não compreendem suficientemente ou quaisquer características que determinam como é a democracia substantiva ou sua qualidade. A liberdade é um componente essencial da democracia, mas não suficiente. Em medidas existentes, os elementos de participação política e funcionamento do governo são levados em conta apenas de forma marginal.

princípios podem ser introduzidos, a partir da exposição de algumas características responsáveis por formar o conceito, no entendimento do que seja a democracia para a EIU. São elas: regra da maioria, eleições livres e justas, respeito às minorias e observância pelos direitos humanos, além de igualdade e pluralismo político.

A Freedom é foco da EIU também por adotar o conceito democracia eleitoral. Para a EIU, ao optar por adotar um conceito como o de democracia eleitoral, as categorias abarcadas são básicas, como eleições livres e justas, pluralismo político e a retirada de um representante eleito somente por meio de eleições. Com isso, a empresa quer dizer que *rankings* que adotam essa postura são limitados e não conseguem fazer com que suas categorias capturem elementos suficientes que determinem, por exemplo, a qualidade democrática. Seguindo suas afirmações, acrescenta que a liberdade é importante, mas não suficiente. Existem assim, outros componentes que merecem um papel menos marginal nas análises, e um deles a participação política.

A EIU continua a se diferenciar do *ranking* anterior ao ampliar sua escala de classificação e por propor para análise um maior número de categorias. Seu objetivo é dar conta de uma proposição um pouco mais ampla do que a apresentada até esse o momento. Com a exposição das categorias será de fácil percepção que o exercício feito pela EIU foi o dar ênfase para algumas subcategorias existentes na Freedom, tais como processo eleitoral e pluralismo político, funcionamento do governo e participação política, logo, promovendo-as à categorias em sua metodologia. Há também uma inovação, a categoria de “cultura política”, uma área existente dentro da ciência política desde os anos 1960, mas vem ganhando cada vez mais espaço como alternativa à explicação dos fenômenos políticos extra-institucionais.

A categoria de liberdades civis, de certa forma, permanece incólume, sem grande alteração se compararmos com o anterior. Contudo, fica claro que houve uma separação nos estudos da EIU da categoria conhecida pela Freedom como direitos políticos, desmenbrando-a em diversas outras categorias distintas, citadas anteriormente. O que isso pode querer dizer? Pode ser que haja uma mudança na forma de pensar a democracia pela empresa, a partir do momento em que tratam as

eleições como categorias básicas do processo democrático, existente em todos os entendimentos, nas definições acerca do tema.

Uma afirmação interessante feita pela EIU é a correspondente às definições minimalistas de democracia. Segundo sustentam, os minimalistas não consideram as liberdades civis um componente vital para a democracia (Democracy Index, 2014, p.27). Frente a tal afirmação, torna-se possível descartar o modelo democrático que segue os moldes schumpeterianos da lista de modelos passíveis a serem adotados pelo *ranking* da EIU. Pois, o Democracy Index trata a liberdade civil como um elemento de capital importância para a democracia. A própria EIU não se considera integrante do grupo que conceitua a democracia como um processo minimalista, no entanto: uma coisa é a visão que o *ranking* tem de si, outra o que de fato é.

2.2.3 Atuação

O respeito ao devido processo eleitoral para fins de conquista de poder, tomada de decisão, respeito as decisões tomadas pela maioria é notório no relatório *The Economist Intelligence Unit's index of democracy - the world in 2007*. O peso normativo das afirmações voltadas ao tema saltam aos olhos, tais como: “*All democracies are systems in which citizens freely make political decisions by majority rule*”⁴⁷(p.2); “*If democratically based decisions cannot or are not implemented then the concept of democracy is not very meaningful or it becomes an empty shell.*”⁴⁸(p.2) “*A successful democratic political culture implies that the losing parties and their supporters accept the judgment of the voters, and allow for the peaceful transfer of power.*”⁴⁹(p.2); para citar algumas afirmações que aparecem em sequência.

O autor de *As Metamorfoses do governo representativo* (1995), Bernard Manin, faz um resgate histórico dos governos representativos ao longo de décadas e com isso percebe mudanças significativas em seu teor. A defasagem dos propósitos

⁴⁷ Tradução nossa. Todas as democracias são sistemas em que os cidadãos tomam decisões políticas livremente pela regra da maioria.

⁴⁸ Tradução nossa. Se as decisões não são implementadas democraticamente, então o conceito de democracia não é muito significativo, ou torna-se um significante vazio.

⁴⁹ Tradução nossa. Uma cultura política democrática bem sucedida implica que as partes perdedoras e seus apoiadores aceitem o julgamento dos eleitores, e permitam a transferência pacífica do poder.

reais e legítimos da eleição, entre eles, a indicação de políticas públicas, e que a configuram como central à representação já não existem. Manin com suas asseverações põe em cheque a essencialidade das eleições da forma como prega a EIU em relação à democracia. Ou seja, a representação não mais existe e a eleição perde seu caráter imprescindível de ser, em grande parte, graças a complexidade assumida pelo processo em si, do qual faz parte o *accountability* que torna-se pouco praticável. No entanto, Manin acredita que a crise existente corresponde a uma forma de governo representativo particular.

É entre os princípios do governo representativo moderno que está o *locus* da questão proposta anteriormente sobre a essencialidade das eleições para a democracia. Até o século XVIII, como lembra Manin, o “natural” ou o processo essencial, inquestionável, inerente à função democrática era a escolha por sorteio. Diferente das eleições, como avalia o autor, a possibilidade de ter cidadãos semelhante à maioria era justamente através da técnica do sorteio, ao contrário das eleições que trouxeram consigo o entendimento de governo de elites, justamente por não considerarem o distanciamento cultural, financeiro ou social entre representantes e representados. A partir desse ponto, a análise de Manin nos levará por outros caminhos, não menos importantes, mas que não cabe essa dissertação seguir no momento. O legado das inflexões feitas fica a cargo do entendimento que, dentro da ciência política o que é entendido como “natural” ou essencial, para a contemporaneidade pode não ter sido, ou não foi no passado. Desta forma, cabe o questionamento do (por quê) é considerado natural? Para Manin não é necessário o processo eleitoral para que haja representação, pelo menos, não nos moldes que se observa.

2.2.4 Especialistas e financiadores

O Economist Intelligence Unit conta com uma equipe de 130 especialistas e a empresa faz questão de dar destaque a existência de economistas em seu quadro de colaboradores. Por tratar-se de uma empresa seus financiadores são na prática clientes que pagam pela análise de risco ofertada pela EIU a indústrias, empresas, governos, instituições acadêmicas, ou seja, para quem estiver disposto a pagar por seus serviços.

Não há referência a uma equipe, de especialistas, específica para tratar do Democracy Index. Existe, todavia, referência a institutos de pesquisas que são utilizados para que seus peritos cheguem a conclusões sobre a distribuição de pontos às categorias, entres eles: World Values Survey, Eurobarómetro, pesquisas Gallup, Barómetro asiática, Barómetro da América Latina, Afrobarometer e pesquisas nacionais.

2.2.5 Enquadramentos geopolíticos

A perspectiva mais atual da EIU fica a cargo do *Index of Democracy 2013* - diferente do relatório da Freedom House que está em sua quadragésima primeira edição. O relatório da EIU está em sua sexta edição, contando com a participação de 165 Estados independentes. O estudo mantém as mesmas categorias para a formulação de seu índice desde a primeira publicação. A régua de classificação da EIU possui quatro classificações adjetivas: as democracias plenas, as democracias imperfeitas, os regimes híbridos⁵⁰ e os regimes autoritários. Desta forma, é possível observar que metade do espectro classificatório corresponde as democracias, algo bem expressivo a título de análise. A relevância é potencializada ao inferir-se a respeito do caso Freedom House, por exemplo, que utiliza em sua metodologia apenas três *status*, e é mais passível de ter democracias em seu *ranking*. Isso porque quando um Estado é considerado parcialmente livre, é remetido a uma democracia imperfeita ou passando por um período de democratização, logo, as chances de um país ser considerado pela Freedom como democrático é de aproximadamente⁵¹ 2/3, enquanto que para a EIU é de 50% ou 2/4.

A EIU utiliza em sua metodologia a combinação dicotômica como modelo de resposta. Esse modelo reflete a possibilidade de escolher entre duas alternativas à uma pergunta: sim ou não, zero ou 1 - enfim, duas respostas para uma pergunta.

⁵⁰ Há a possibilidade de interpretarem os regimes híbridos como sendo considerados democracias, no entanto, a seguinte passagem do relatório da empresa descarta essa ideia: "*Slightly less than one-half of the world's population lives in a democracy of some sort, although only 11% reside in full democracies. Some 2.6bn people, more than one-third of the world's population, still lives under authoritarian rule (with a large share being, of course, in China)*". (Economist Intelligence Unit's, 2014, p.3)

⁵¹ Existem alguns casos específicos em que mesmo países com o *status* de não livre são considerados democracia autoritárias, como no caso da Rússia. Tal fenômeno ocorre muito mais por uma questão diplomática do que por outro motivo.

Um modelo, nos próprios termos da empresa, que é menos sofisticado do que aqueles que contém metodologias que utilizam múltipla escolha. Contudo, assevera que há vantagens que se sobressaem aos métodos sofisticados, pois são utilizados 60 indicadores distribuídos em cinco categorias. Em cada uma das 60 questões é possível atingir no máximo 1 ponto de no mínimo zero, algumas questões seguem o modelo tricotômico, ou seja, havendo a possibilidade de uma terceira resposta intermediária, valendo 0,5.

É importante salientar que o número de questões não é o mesmo para cada categoria. Existem categorias com 12 questões (processo eleitoral e pluralismos), ao passo que se observam categorias com 14 questões (funcionamento de governo), sem considerar as questões dependentes. As questões dependentes têm sua resposta diretamente ligada a questão anterior. No *survey* elas são facilmente identificadas, pois não são atribuídos números de identificação próprios, e em sua maioria, são iniciadas com um *If available, from World Values Survey*, por exemplo. Dependendo da resposta dada anteriormente não é necessário respondê-las. Na prática é possível contar 73 questões ao todo.

A relevância presente no número de questões e, principalmente, no número de questões por categoria para a determinação do índice de democracia proposto pela empresa, se dá pela média ponderada das cinco categorias. Quer dizer, a escala considerada pela EIU vai de zero a 10 para cada categoria e logo, a ela será atribuída uma pontuação máxima de 10 pontos, sendo que, como mencionado, o número de questões não é o mesmo. No próximo capítulo, verificar-se-á essas nuances no impacto sobre o modelo de democracia adotado pela EIU.

No que tange às perguntas dependentes, as que iniciam com *If available, from World Values Survey*, ganham respostas fornecidas através de pesquisas de opinião pública, um diferencial se compararmos a Freedom, por exemplo. A *World Values Survey* é um projeto de pesquisa mundial realizado por cientistas sociais e seus dados chegam a cobrir 90% da população mundial.

Outra peculiaridade a respeito da metodologia empregada pela EIU reside em algumas questões especiais. As questões especiais são aquelas que resultam numa penalização ao final da avaliação do país que receber uma pontuação muito baixa. Fazem parte deste grupo: *whether national elections are free and fair, the security of*

*voters, the influence of foreign powers on government and the capability of the civil service to implement policies.*⁵²

Como mencionado anteriormente, a EIU trabalha com quatro classificações, é significativa para a pesquisa, além de expor tais classificações, mostrar o valor dos índices correspondentes a cada uma. As democracias para serem consideradas plenas devem somar de (8,0) à (10,0) pontos; nesse tipo de democracia há de se esperar que o sistema flua de maneira tranquila, com o respeito às liberdades civis, de expressão e que os direitos políticos sejam respeitados e o Estado de direito funcione em um mecanismo de respeito entre as diferentes instancias de poder.

As democracias imperfeitas podem somar no mínimo (6,0) pontos e ir até (7,9); entende-se por imperfeitas aquelas democracias que permitem falhas ou deficiências em aspectos pontuais, melhor dizendo, em categorias específicas tais como: governança, cultura política e participação política. Existem pontuações que sequer conferem ao Estado o *status* de democracia, são os casos em que a média ponderada nas categorias chegam a no máximo (5,9), como há ainda outras duas categorias; a terceira tem o valor mínimo de (4,0) são os chamados regimes híbridos, em que todas as categorias estão com seu funcionamento bem irregular, ainda que existentes.

O caso mais grave de violação aos indicadores propostos pela EIU como marco na medição democrática fica a cargo dos regimes autoritários. Para um entendimento mínimo sobre o tema democracia é necessário ter em mente que a democracia é um sistema de tomada de decisão e as partes da sociedade devem estar inseridas nesse processo. Desta forma, um sistema autoritário por si já não tem o que é necessário ou básico à uma democracia. Diferente do que ocorre com os regimes híbridos, em que há um funcionamento irregular ou deficiente das categorias, nos regimes autoritários a observância dessas categorias é inexistente. A pontuação de um Estado autoritário vai de zero à (4,0).

Assim como faz a Freedom House, a EIU também divide sua análise por regiões. O primeiro recorte geopolítico da lista a ser revelado de acordo com o

⁵² Tradução nossa. Se as eleições nacionais livres e justas, a segurança dos eleitores, a influência de potências estrangeiras sobre o governo e a capacidade da administração pública para implementar políticas.

panorama da EIU é o da Europa Ocidental. O relatório da EIU lançado em 2014 aponta que na Europa ocidental existem 21 Estados analisados pelo índice da democracia, destes Estados 15 protagonizaram queda nos últimos anos. Porém para o desenvolvimento desta análise, o importante foram as justificativas dadas pelos especialistas da empresa para as quedas de pontuação dos países. É interessante destacar que os motivos manifestados pela EIU, não estão sendo questionados ou postos sob suspeita, o foco nas justificativas são para entendermos qual o caminho seguido pelo *ranking* para chegarem as suas conclusões.

Assim sendo, o principal motivo de queda no índice da maioria dos países desta região é a crise na zona do euro, segundo a EIU. A crise na zona do euro provocou nos Estado uma significativa perda de soberania, afetando a democracia. As maiores quedas deste período ocorreram com a Grécia e a Itália, países que na avaliação da EIU deixaram de ser democracias plenas e passara a figurar na lista das democracias imperfeitas. Corroborando com o diagnóstico econômico do *ranking* é possível afirmar que a Grécia passou - até a publicação do último relatório da EIU - por sua pior crise na contemporaneidade. O país chegou ao ponto de quase declarar a moratória de suas dívidas e só não o fez por ser membro da zona do euro. Por esse mesmo caminho está a Itália, que após um período de recessão em 2012, recebeu a previsão de uma leve recuperação econômica nos próximos anos.

Os resultados do relatório apresentado pela EIU sobre a Europa ocidental, capacitam o investigador a chegar ao entendimento de que sempre que possível haverá ênfase econômica nas análises da empresa. A Freedom House, não dá tanta ênfase para esses países, contudo, sobre a Itália destaca um ganho na categoria de direitos políticos, pois o país realizou com êxito suas últimas eleições. Também devido ao forte combate à corrupção, a Itália é considerada um país livre segundo a Freedom, obtendo (1,0) ponto na categoria de direitos políticos e (1,0) ponto na categoria de liberdades civis, em uma escala de (1,0) à (7,0). Aproximando-se à (1,0) o desenvolvimento democrático do Estado é melhor e pior ao aproximar-se à (7,0). Sobre a Grécia os comentários são ainda mais escassos, mas é possível ter uma visão mesmo que superficial do *ranking* sobre o país a partir de sua nota classificatória, com (2,0) pontos nas duas categorias avaliadas o país está entre os considerados livres pelos analistas da Freedom.

É notória a diferença no teor da avaliação dos dois *rankings* a partir da perspectiva revelada. Apesar da expressiva crise pela qual passaram os dois países, ao ponto de interferir na avaliação dos especialistas da EIU, o aspecto econômico não foi responsável pela leve tendência de queda na estimativa final dos pesquisadores da Freedom. Metodologias diferentes, análises diferentes, resultados distintos... nos resta saber se o modelo democrático adotado pelos dois *rankings* é diferente ou trata-se somente de uma questão de perspectiva?

Para finalizar a descrição sobre a Europa ocidental e a forma como a democracia e a política são vistas pela EIU, a partir do domínio de um viés econômico, a citação a seguir parece muito pertinente:

Policy in some countries is no longer being set by national legislatures and elected politicians, but is effectively set by official creditors, the European Central Bank, the European Commission and the IMF. The severity of austerity measures has tended to weaken social cohesion and diminish further trust in public institutions, which had already been declining since the 2008-09 economic crisis. In many Western democracies, lack of public participation in the political process is a cause for concern, leading to a democratic deficit.⁵³(Economist Intelligence Unit's, 2014, p.18)

A próxima região que aparece no relatório da EIU é a Europa oriental, que em uma tendência similar à sua vizinha ocidental, também passa por queda no índice democrático dos países que a compõe. Dos 28 Estados objetos da análise, 19 registraram algum declínio. E as semelhanças não acabam nas tendências de baixa, elas se estendem aos seus motivos, os fatores econômicos que afetam as categorias constituintes da democracia.

Para a EIU a crise econômica pela qual passou a Europa oriental nos anos de 2008-2009, foi a principal responsável pelo abalo nas democracias da região. A crise foi responsável por afetar a categoria de cultura política, abalando a confiança dos cidadãos nas instituições. A desconfiança prejudicou sobremaneira o processo de

⁵³ Tradução nossa. A Política em alguns países não está mais sendo definida pelas legislaturas nacionais e políticos eleitos, mas está sendo definida por seus credores oficiais, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o FMI. A severidade das medidas de austeridade tende a enfraquecer a coesão social e diminuir ainda mais a confiança nas instituições públicas, que já vinha em queda desde a crise econômica de 2008-09. Em muitas democracias ocidentais, a falta de participação dos cidadãos no processo político é um motivo de preocupação, levando a um déficit democrático.

transição e consolidação democrática e mercadológica que ocorria na região, pois havia também uma transição à economia capitalista. A pontuação média da Europa oriental não apresenta tendências de melhora, e para piorar a situação da região, ainda há o “fator Rússia” que não parece incomodada com sua classificação de regime autoritário.

A região da Ásia e Oceania é vista como a zona dos extremos, que vai de democracias plenas como a Coreia do Sul aos regimes autoritários como a Coreia do Norte que, a propósito, ocupa o 167º lugar entre os 165 países e 2 territórios avaliados pela EIU, ou seja, o último lugar. E nessa região é possível reforçar outra pré-disposição avaliativa - que já havia aparecido na região da Europa oriental - a ênfase na cultura política. A cultura política aparece novamente na região da Ásia e Oceania e do mesmo modo denunciando a inadequação social às práticas democráticas. É possível que isso ocorra devido as fontes de dados que fomentam a fundamentação qualitativa e quantitativa dos especialistas da EIU; para citar algumas, além do *World Values Survey*, há o *Eurobarometer surveys*, *Gallup polls*, *Asian Barometer*, *Latin American Barometer*, *Afrobarometer and national surveys*. O Latinobarómetro é uma organização sem fins lucrativos, com sede no Chile e cujo banco de dados é bem conhecido pelos acadêmicos da América do Sul, logo, tendo em vista o teor de seus *surveys*, é possível entender a ênfase voltada à cultura política pela EIU.

Uma das regiões mais estáveis entre as estudadas pela EIU é a América Latina que apresenta poucas mudanças em suas democracias. A estabilidade refere-se às mudanças de pontuação, país a país, não querendo dizer que há uma homogeneidade entre os Estados no que tange a classificação, pois na mesma região encontra-se o Uruguai, uma democracia plena que ocupa a 17ª posição no *ranking* da EIU, e Cuba caracterizado como um regime autoritário. A cultura política da latinoamérica, na avaliação da EIU, é propícia a adoção do sistema político democrático, um exemplo é o enraizamento da prática eleitoral, o que não quer dizer que ela não sofra abalos. E mais uma vez surge a questão econômica como um dos motivos para a desestabilidade dos sistemas democráticos e da cultura política, ao lado da questão social e da criminalidade.

O Oriente médio e a África do norte podem ser caracterizados como a região mais autoritária entre as avaliadas pela EIU. Treze dos vinte países são regimes autoritário, ou seja, sua pontuação no índice de democracia não passa de (4,0). No entanto, o índice médio de democracia melhorou, apesar de suas deficiências. É uma região de muitos conflitos bélicos e abundante em um recurso natural muito cobiçado, o petróleo. Esse recurso é justamente o que, de certa forma, na avaliação da EIU, impede a libertação dos Estados de uma condição autoritária.

As riquezas proporcionadas pelo petróleo aos governantes desta região, promove também formas de inibir a ação dos cidadãos em busca de liberdade civil, direitos políticos e melhores condições para expressarem suas vontades. O que se vê é que com as riquezas derivadas do petróleo é possível controlar a população, quer seja pelo pão, quer seja por meio de um forte aparato de segurança.

A última região que consta no relatório da EIU é a África Subsariana, apesar de ser uma região em que os regimes autoritários predominam (23 dos 34 Estados) é uma zona cujo prognóstico é extremamente animador para os entusiastas do modelo democrático. Desde o ano 2000, ocorreram quedas nos números de conflitos e as eleições, ainda que nem sempre livres e justas, são frequentes. Há na região 10 democracias imperfeitas e 1 democracia plena.

Em todas as edições do EIU há um subtítulo que acompanha o relatório, o lançado em 2014, mas que traz consigo referencia à 2013 é *Democracy in limbo*. A empresa atribui tal denominação ao fato de não haver nenhuma mudança significativa na média democrática global. No entanto, refere-se à média, não descartando quedas expressivas, bem como, progressos a serem destacados. Entre os motivos observados para o desenvolvimento e regressão do índice democrático estão: a onda de democratização do mundo árabe, um exemplo de desenvolvimento, que apesar de expressivas as mudanças, não chegou a ser exatamente uma onda. Em contrapartida, a polarização política nos EUA, a redução no número de democracias na Europa e a queda na confiança nas instituições democráticas em países desenvolvidos, são exemplos que favoreceram a baixa no índice democrático.

Alguns números do relatório *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2013*: os primeiros dados correspondem aos elementos de classificação,

constituindo as linhas da tabela complementada por três colunas com informações referentes a cada linha ou elemento. A primeira linha são dados referentes às democracias plenas que somam 25 países, 15% do total cuja população atinge 11% entre os 165 países e 2 territórios analisados pela EIU. Desses 25 países, apenas 1 país faz parte da África Subsariana. O maior número de países estudados pela EIU encontra-se na categoria Democracias Imperfeitas, com um total de 32,4%, que diz respeito a 54 países. No entanto, não é o elemento que possui o maior percentual populacional, com 36% fica atrás dos regimes autoritários que mesmo tendo dois países a menos possuem 37% da população dos países estudados, é nessa categoria que está a China, país mais populoso do globo. Para finalizar a tabela surgem os regimes híbridos, com 36 países e 16% da população. Com isso, é de fácil percepção uma questão de cálculo: mais da metade da população, 53% e 88 países, são controlados por sistemas políticos não democráticos, números bem diferentes do outro *ranking* apresentado.

Outra tabela apresentada pela EIU é o resultado da pesquisa em si, nela constam todos os países e territórios avaliados pelo índice de democracia, cuja ordem respeita a pontuação geral recebida. Além da pontuação geral, o *ranking* é exibido para facilitar o trabalho do leitor da tabela, em seguida é possível visualizar as notas dadas pelas categorias: processo eleitoral, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis, além da divisão por classificação. A Noruega, primeiro país do *ranking*, só recebeu nota diferente de (10,0) na categoria funcionamento do governo. O fato do *ranking* ter um teto, ou seja, uma pontuação máxima possível de ser atingida, quer dizer que há um modelo de democracia definido, adotado. A EIU a partir do exposto, destaca a América Latina como sendo a região com o número mais elevado de democracias imperfeitas, a principal categoria responsável por esse resultado é a correspondente a cultura política. Restaria saber a fonte que serve de fomento para a interpretação desta categoria? É possível que os dados estudados para a atribuição desta nota na América Latina sejam os disponibilizados pelo Latinobarómetro, o que já nos fornece uma pista sobre o teor da análise.

Juntamente com os países latinos, os Estados da Europa oriental também têm a cultura política como vilã de sua média no índice democrático. Aparece nesse caso também a categoria participação política, que de acordo com os motivos

revelados, pode ser reflexo de uma cultura política fragilizada. Os gráficos seguintes são todos comparativos, levando em consideração os resultados, os índices das edições anteriores.

Para encaminhar o encerramento deste capítulo cabe salientar a respeito do *ranking* The Economist Intelligence Unit, que a democracia é mais uma das inúmeras análises feitas por esta empresa. O problema que reside no fato de haver inúmeras abordagens por parte do *ranking* é não ser a democracia um tema que está entre as prioridades. O índice de democracia criado pela EIU em 2006 começou com intervalos de dois anos e agora começa a assumir uma periodicidade anual, ao que parece, mais disciplinada (2011, 2012 e 2013). Com isso, cabe salientar que todo o material disponibilizado pela EIU foi reportado nos parágrafos anteriores, dada a limitação de recursos. Apesar pouco espaço dedicado à democracia é perceptível a seriedade e a riqueza dos relatórios voltados ao tema desenvolvido pela empresa.

A exemplo da Freedom, a EIU também não aparece em pesquisas - acadêmicas ou não - que tenham como propósito fazer um estudo de suas categorias e elementos, logo, reafirma-se aqui o ineditismo deste trabalho, que acaba por balizar um pouco mais as fontes que poderiam vir a ajudar em uma exposição com maior número de dados. No próprio *site* da empresa faltam referências à democracia, aparecendo na maioria das vezes de maneira implícita.

Em se tratando dos valores e da metodologia, o que foi possível adiantar está posto. As lacunas deixadas propositadamente serão preenchidas no decorrer do capítulo dedicado à análise dos *rankings*, com o apoio da teoria democrática. Expostos os *rankings* objetos deste estudo com a utilização dos principais documentos sobre o tema como é o caso da Freedom House e com a exposição da única fonte geral, que envolve todos os 165 países e 2 territórios sobre a democracia disponibilizado pela EIU, a dissertação passará agora da exposição para a análise dos documentos com a ajuda da teoria democrática já apresentada no primeiro capítulo.

Capítulo III: OS RANKINGS: A TEORIA, A QUALIDADE E O MODELO DEMOCRÁTICO

A teoria democrática é formada por uma miscelânea de perspectivas, de vertentes que acreditam no peso de suas considerações teóricas e no bem que elas podem fazer ao Estado que as adotem. O modelo democrático liberal, por exemplo, assume a representação proporcional como forma de participação do cidadão no governo. Para os intelectuais desta linha teórica, apesar de pregarem uma participação limitada, julgam que seu modelo é uma democracia. Em contrapartida, o modelo democrático participativo crê em uma forma mais ampla de participação popular.

Há claramente dentro da teoria democrática, um choque de modelos, e em virtude disso, não cabe a uma empresa ou organização - levando em conta a rigidez dos critérios de ponderação - adotar um modelo em detrimento de outro. Ao fazer isso, a organização imprime que a cultura política apropriada para uma nação seja utilizada em outra sem as condições adequadas para receber tal condicionamento político.

Os *rankings* atuam seguindo tal postura, impondo determinado agir político que julgam ser o correto à todos os países abarcados em suas pesquisas. Ao apresentarem um *survey* em que os Estados podem atingir uma pontuação máxima, corroboram com a tese de que há um modelo hegemônico, desejável a ser adotado. Desta forma, esse capítulo terá como alçada descobrir que modelo é esse e como ele é operacionalizado.

As sociedades possuem em suas histórias determinadas atuações políticas, ou valores político-culturais distintos uns dos outros. Tais distinções podem indicar que o modelo democrático adotado por um Estado tem a possibilidade de estar calcado em pressupostos culturais, econômicos e sociais inexistentes em outra região, o que é perfeitamente aceitável. Como foi exposto, existem vertentes democráticas que seguem caminhos diferentes e distantes umas das outras e nem

por isso qualquer uma delas deve ser banida do seio da teoria democrática, o mesmo ocorre com os Estados.

Serão três os pontos a serem iluminados pelos holofotes da teoria democrática. Dois são *rankings* classificatórios, cuja criação das empresas ou organizações que os fundaram se situam na década de 1940, arraigados de uma concepção mais rígida do significado de democracia, que abarca processos e instituições. O terceiro ponto surge após a terceira onda de democratização, em que aproximadamente trinta países passaram a ter a democracia como forma de governo, período marcado também pela liberalização de muitos regimes autoritários (HUNTINGTON, 1994). A qualidade da democracia assume uma tendência oposta a dos *rankings*, por apresentar uma perspectiva mais fluída sobre os modelos democráticos. Tal tendência é oriunda do momento teórico-político em que foi pensada, a partir de uma pluralidade de países e culturas que adotaram a democracia, bem como, o reclame de outras correntes teóricas para que tivessem suas considerações legitimadas.

Os *rankings* de medição democrática priorizam a classificação de regimes em democráticos e não democráticos, sendo a escala ampliada com o passar do tempo. Atualmente, já é permitido dispor de categorias intermediárias entre os polos do espectro. No caso Freedom House, há a classificação distribuída em Estados livres, parcialmente livres e não livres, em que as duas primeiras são sistemas democráticos e a última é composta por regimes autoritários. Em respeito ao The Economist Intelligence Unit opta-se por uma escala classificatória mais equivalente em termos metodológicos, pois duas categorias englobam países democráticos, a democracia plena e a democracia imperfeita, e da mesma forma, duas possuem países não democráticos; os regimes híbridos e os regimes autoritários.

Por sua vez, a qualidade democrática, ou terceiro ponto de análise, por ser mais recente⁵⁴, tende a considerar a pluralidade democrática e as variedades em

⁵⁴Apesar de ser bastante complexo determinar quando surge uma teoria, é possível ter uma estimativa a partir das principais obras de teóricos fundadores ou referência sobre o tema. Outro fator que contribui para tal estimativa temporal são os fenômenos que serviram de gatilho para o início das pesquisas sobre o tema. Tudo isso nos leva ao início do século XXI, quando Diamond e Morlino lançaram seus primeiros escritos sobre a qualidade da democracia e também por ser posterior ao *boom* democrático.

termos de cultura política existentes em cada país. Sua prioridade é a qualificação democrática, ou seja, de que forma um regime que já é democrático pode melhorar. O foco da qualidade democrática é o cidadão que faz parte do sistema, logo, o verbo “melhorar” está direcionado justamente para esse indivíduo.

A fim de que seja possível cumprir com o proposto neste capítulo, é preciso investigar se o sistema de qualidade democrática é a fase final de um processo de transição pelo qual podem estar passando os *rankings* classificatórios da democracia, ou é realmente um novo método de avaliação democrática. Desta forma, é imperativo traçar o modelo de democracia proposto pelos *rankings* de classificação democrática e o modelo - ou modelos - escolhidos pelo sistema de qualidade democrática. Assim, o primeiro passo é o estudo dos *surveys* e da metodologia utilizada pelos dois *rankings* objetos desta pesquisa.

3.1 Relatório - Freedom House

A Freedom House divide seu questionário em duas categorias: direitos políticos e liberdades civis. A categoria correspondente aos direitos políticos dará início a essa análise, salientando que ela é composta por três subcategorias: o processo eleitoral, contendo três questões; o pluralismo político e a participação, apresentando quatro questões; e o funcionamento do governo, também com três perguntas. Além, existem duas questões discricionárias, A e B. Para cada questão existem subitens que servem de norte aos analistas, afim de auxiliar no momento da avaliação.⁵⁵

As questões discricionárias são aplicadas em casos especiais, podendo em relação à questão A (que trata de monarquias tradicionais) serem adicionados de 1 à

⁵⁵ O método utilizado para a análise da metodologia desempenhada pelos *rankings* neste capítulo, corresponde a um cálculo por nós elaborado. Neste cálculo obtem-se uma média simples entre os critérios utilizados pela FH e as questões separadas por categorias da EIU. Exemplo: sendo X o valor de cada critério estabelecido na FH, X é igual ao valor da questão dividido pelo número de critérios existentes na referida questão. Quanto a EIU, sendo X igual ao valor dos indicadores, X é igual a 10 dividido pelo número de questões da categoria.

4 pontos e no caso da questão B (cujo tema é a destruição cultural de um país) subtraídos de 1 à 4 pontos.

3.1.1 Direitos Políticos

Processo Eleitoral

A primeira questão referente ao processo eleitoral *“Is the head of government or other chief national authority elected through free and fair elections?”* corresponde às eleições e suas características. Para a Freedom⁵⁶, um dos aspectos mais importantes é a existência de organizações independentes, que observem as eleições e as julguem como respeitáveis, livres e justas. Sob esse primeiro aspecto é importante observar que se trata de eleições para presidente ou primeiro ministro. As eleições nacionais devem ser periódicas, secretas, livres; os votos devem ter peso igual⁵⁷ e não deve haver diferenças significativas entre as eleições nacionais e subnacionais. A questão avalia também o registro de candidatos e eleitores, o espaço e à liberdade dadas aos candidatos para discursar. A única forma admitida de sucessão é através de eleições, desta forma, até as maneiras mais sutis de golpe como o chamado *“velvet coup”* é levado em consideração.

Já a questão dois, relativa a processo eleitoral, trata das eleições do legislativo nacional; *Are the national legislative representatives elected through free and fair elections?* Os critérios de avaliação são os mesmos da primeira questão. A terceira questão relativa ao processo eleitoral trata justamente do marco legislativo eleitoral e se as comissões que o compõe são consideradas justas, independentes; *Are the electoral laws and framework fair?* Além destas prerrogativas, existem mais três pontos a serem considerados para essa questão que seria o sufrágio universal, o desenho dos distritos eleitorais e o sistema para as eleições do legislativo.

Sobre a primeira subcategoria de direitos políticos, no processo eleitoral há algumas observações a serem consideradas e que servirão de base para calcular o peso dos indicadores. O processo eleitoral tem peso 12 de 40: um mau desempenho

⁵⁶Informações baseadas nos subitens fornecidos na metodologia da *Freedom in the world* 2014.

⁵⁷Uma pessoa, um voto.

nessa categoria é suficiente para deixar o país com nota 3 na classificação referente aos direitos políticos. As duas primeiras questões possuem dez itens a serem considerados para a atribuição de sua nota, valendo, teoricamente⁵⁸, 0,4 pontos cada item. A terceira questão possui sete itens valendo 0,57 cada. Desta forma, por terem os mesmos critérios de avaliação a primeira e a segunda questões, seus itens mais gerais como voto livre, secreto, igual, possuem peso dobrado, valem 0,8 cada, aproximadamente um terço de toda a subcategoria. O item sobre a igualdade de voto aparece na terceira questão como sufrágio universal, computando mais 0,57 pontos para a categoria de igualdade de voto que sozinha soma 1,37 pontos. A categoria igualdade de voto aparece como um dos principais elementos constitutivos da democracia poliárquica de Robert Dahl.

Pluralismo Político e Participação

A próxima subcategoria identificável na metodologia da Freedom House é o pluralismo político e participação. A primeira questão está voltada para a análise do acesso do cidadão a participar de partidos políticos e a facilidade que esses grupos de interesse tem em ascender ou perder o poder político: *Do the people have the right to organize in different political parties or other competitive political groupings of their choice, and is the system open to the rise and fall of these competing parties or groupings?* Nesse sentido, o primeiro critério corresponde às exigências para a criação de partidos e os outros dois apesar de fazerem parte de itens distintos, se referem a liberdade de participação, quer seja em reuniões ou atividades pacíficas.

A questão seguinte é mais específica para partidos de oposição e suas reais possibilidades de ascensão ou ampliação de bases de apoio: *Is there a significant opposition vote and a realistic opportunity for the opposition to increase its support or gain power through elections?* Dos itens responsáveis pela pontuação do país nesta questão, existe um exatamente igual ao da questão anterior correspondente a liberdade de participação e mais dois: um sobre a existência ou não de barreiras

⁵⁸A atribuição de peso a cada item tem por prerrogativa tornar o cálculo da Freedom House mais objetivo. Para que dessa forma seja possível a verificação do peso dos indicadores.

para a chegada da oposição ao poder e o outro referente a oposição ocupar espaços legítimos de autoridade dentro do sistema político.

Mais duas questões compõem a subcategoria pluralismo político e participação. A terceira versa sobre o que parece ser o entendimento de participação para a Freedom: o voto livre, sem coerção de qualquer tipo: *Are the people's political choices free from domination by the military, foreign powers, totalitarian parties, religious hierarchies, economic oligarchies, or any other powerful group?* São considerados, portanto, prática ou influências nocivas à livre escolha por parte do cidadão em quatro critérios específicos: suborno, intimidação, influência militar e a influência estrangeira.

A quarta questão volta-se às minorias e suas oportunidades eleitorais. *Do cultural, ethnic, religious, or other minority groups have full political rights and electoral opportunities?* Oportunidades tais como a adoção de política para as minorias é o primeiro aspecto, seguido de considerações sobre a existência de impedimentos para a participação das minorias, e se os partidos defendem os direitos dessas minorias.

A subcategoria pluralismo político e participação é formada por quatro questões, cada uma valendo quatro pontos, conferindo um total de 16 pontos dos 40 para a categoria direitos políticos. Três critérios são os responsáveis pela avaliação da primeira questão e desta forma cada critério teoricamente tem peso igual a 1,33. O mesmo peso é dado aos itens da segunda e da quarta questão, sendo que o diferencial fica a cargo somente da terceira questão - que por ter quatro aspectos avaliativos, recebe o peso de cada equivalente a 1,0.

Algumas observações são necessárias a respeito desta subcategoria que se propõe a avaliar a participação como um de seus elementos centrais ao lado do pluralismo. A participação para a Freedom House, até o momento, ocorre por intermédio de eleições ou instituições democráticas legitimadas pelo sistema, tais como os partidos políticos. Desta forma, é imprescindível saber a posição dos modelos democráticos trabalhados em relação a participação e a forma como ela deve ser operacionalizada pelas democracias. Levantamentos que serão contemplados na conclusão do trabalho.

Para o Liberalismo a participação está ligada a escolha de governantes, e mesmo nesse papel, ela é motivo de preocupação para os teóricos da vertente. A preocupação é fundamentada pelo medo da tirania do social em relação ao indivíduo. Os interesses das minorias e o interesse individual são motivos de inquietação para os liberais frente à participação.

O Elitismo, por sua vez, tem na representação um de seus principais mecanismos para o funcionamento democrático. A única forma de participação pelo povo, cogitada pelo viés schumpeteriana, é no momento da escolha de governantes. A participação mais efetiva, por parte do povo, não é considerada devido a pouca racionalidade política.

O modelo Poliárquico trabalha com a ideia de participação, em que todos devem contribuir para a formação do sistema democrático por meio da exposição de ideias, organização, associação, entre outras garantias. Os dois eixos que conformam uma Poliarquia, contestação/competição (liberalização) e inclusão/participação (inclusividade) implicam em diferentes formas de participação. A participação para o modelo democrático Participativo é o principal requisito e funciona como um pressuposto para as tomadas de decisão por meio de esferas de participação.

Por fim, o modelo Deliberativo é o mais rígido em relação ao papel da participação no sistema político democrático. Para o modelo, os cidadãos devem participar da criação de todas as leis que os afetam, pois é através da participação que a vontade se forma. Para os deliberacionistas, a participação não se dá somente com a escolha de elites políticas.

Caso fosse este o momento para chegarmos a uma conclusão sobre o modelo adotado pela Freedom, tendo por base somente o tipo de participação exposta, com um grande elo que a liga a eleição e a instituições, tais como partidos políticos, é possível perceber o distanciamento dos modelos deliberativo e participativo e uma maior aproximação com os modelos poliárquico e elitista. Nessa subcategoria, também há sobreposição de pesos, como ocorre com os itens voltados para a participação dos grupos de interesses, no caso, os partidos de atividades e manifestações pacíficas, acumulando 4 pontos dos 16. E mais uma vez,

o voto aparece como um dos protagonistas no *survey* da Freedom, ganhando uma questão voltada somente para a livre escolha do eleitorado, conferindo-lhe mais 4 pontos.

Funcionamento do Governo

A última subcategoria dos direitos políticos é o funcionamento do governo. A primeira questão, portanto, versa sobre os representantes do executivo e do legislativo no momento inicial de posse e implementação de suas políticas de governo: *Do the freely elected head of government and national legislative representatives determine the policies of the government?* Os critérios que avaliam essa primeira questão são três. O primeiro faz alusão, mais uma vez, a um processo eleitoral⁵⁹ livre e justo que deve proporcionar ao representante a execução de sua função, desprovido de interferências ilegítimas. Os outros dois critérios focam nos atores que podem ser responsáveis, de alguma forma, pela interrupção ou interferência no exercício das tarefas a serem desempenhadas pelos representantes eleitos.

A próxima questão trata do tema corrupção. Chama atenção nessa questão a palavra “generalizada” atrelada ao termo, como se só a corrupção não fosse um problema político, mas sim o fato dela tomar conta de boa parte do governo: *Is the government free from pervasive corruption?* Os critérios são sete, sendo que um em específico se destaca, qual seja, a consideração da nota obtida em um índice de transparência por esse país. Existem outros critérios de avaliação, como lei anti-corrupção, o governo dotado de uma legislação não excessiva para evitar oportunidade de corrupção, o órgão de fiscalização independente, as alegações de corrupção investigadas, as denúncias de corrupção veiculadas na mídia e a proteção e a liberdade para os denunciadores. Contudo, é difícil supor que tais critérios tenham o mesmo peso de uma nota dada por um índice reconhecido internacionalmente e que trata somente sobre corrupção, como é o caso do

⁵⁹ Quesito presente em todas as subcategorias, apesar de haver uma única para tratar sobre o tema.

Transparency International Corruption Perceptions Index. Apesar disso, a título de objetivação da análise, o critério referente ao Índice terá o mesmo peso dos demais.

Para finalizar, a próxima questão versa sobre abertura e transparência nas operações do governo: *Is the government accountable to the electorate between elections, and does it operate with openness and transparency?* Dotada de sete critérios, tal questionamento visa: verificar a possibilidade de grupos de interesse discorrerem sobre políticas pendentes, o acesso destes grupos através de agências governamentais, as operações do governo, a viabilização da elaboração do orçamento, a publicação das despesas do governo e dos funcionários públicos, bem como, a transparência e a concorrência nos contratos com as instituições públicas.

A subcategoria “funcionamento do governo” é dividida em três questões valendo 4 pontos cada uma, conferindo-lhe 12 dos 40 pontos pertencentes a categoria de direitos políticos. Os critérios de avaliação da primeira questão são três, o que lhes confere o peso de 1,33 pontos para cada item. Cada critério da segunda questão, no entanto, vale 0,57 pontos e os relacionados a terceira questão 0,66 pontos.

Essa subcategoria é a mais variada em termos de critérios expostos até o momento. Diferente das anteriores, à exceção da primeira questão, essa subcategoria possui itens bem específicos, não havendo acúmulo de peso entre eles. Tratam da existência de instituições fiscalizadoras, legislações adequadas ao bom funcionamento democrático e acesso por parte da população das ações e contas do poder público. O funcionamento do governo é a subcategoria que mais se aproxima da tendência democrática atual, em que fatores como o *accountability* tem papel fundamental na manutenção do sistema político democrático. Lembra-se que dos referentes empíricos que compõem a qualidade democrática, oito no total, dois são *accountability's*.

Apesar de ser um aspecto positivo, a distinção de critérios é também sintomático, pois, em uma subcategoria tão importante como o funcionamento do governo, sob a perspectiva de alocar em seus critérios indicadores ligados à manutenção e qualidade do sistema democrático, seus itens tem peso pouco expressivo.

Como já mencionado, a primeira questão é uma exceção em relação às outras duas que compõem o funcionamento do governo, por possuir apenas três itens que fazem avaliações muito semelhantes sobre a legitimação do procedimento eleitoral, quer seja com relação a legitimidade das eleições ou com a governabilidade dos representantes eleitos.

De maneira geral, em relação aos direitos políticos, por vezes a Freedom reforça sua pretensão indicar essa categoria (avaliação da democracia eleitoral) com constantes alusões ao tema eleições. Após a exposição de todas as suas subcategorias ficam claras as razões dessa associação:

Freedom in the World assigns the designation “electoral democracy” to countries that have met certain minimum standards for political rights; territories are not included in the list of electoral democracies. According to the methodology, an electoral democracy designation requires a score of 7 or better in the Electoral Process subcategory and an overall political rights score of 20 or better.⁶⁰ (FREEDOM HOUSE 2014f)

Apesar de haver a subcategoria de processo eleitoral, espaço voltado para a abordagem do tema eleições e sua operacionalização, as outras duas subcategorias também tratam de elementos essenciais ao processo eleitoral, tais como o voto, o partido e a posse do representante. Desta forma, por ser o aspecto central da abordagem de direitos políticos, a eleição é um fator determinante para que haja democracia na concepção da Freedom House.

Para a teoria da qualidade democrática direitos políticos significam exatamente a forma como se dá a participação do cidadão na vida pública de seu Estado. E é exatamente isso que a Freedom demonstrou em seu *survey*, a forma como a organização acredita que deve se dar a participação do cidadão na vida pública, através do voto. No entanto, chama atenção a sintonia da organização com prerrogativas existentes no referente empírico de Diamond e Morlino, correspondente à participação política. As prerrogativas estão ligadas aos aspectos como a corrupção, por exemplo. A corrupção crônica, para Diamond e Morlino é um

⁶⁰Tradução nossa. A Freedom in the world atribui a designação de "democracia eleitoral" para países que tenham cumprido certas normas mínimas para os direitos políticos; territórios não estão incluídos na lista de democracias eleitorais. De acordo com sua metodologia, uma designação para democracia eleitoral exige uma pontuação de 7 ou mais na subcategoria Processo Eleitoral e uma pontuação global dos direitos políticos de 20 ou mais.

fator que fomenta o desinteresse da população na política, tendo que ser necessariamente combatida. A Freedom trata exatamente deste ponto, recorrendo inclusive ao termo corrupção generalizada.

Com isso é possível perceber o comprometimento da organização com aspectos importantes para a democracia contemporânea, inclusive as eleições, que acaba por ser somente mais um mecanismo de viabilização democrática.

3.1.2 Liberdades Civis

Liberdade de expressão e crença

O primeiro ponto a ser discutido pela subcategoria liberdade de expressão e crença está vinculado aos meios de comunicação: *Are there free and independent media and other forms of cultural expression?* Os critérios que avaliam a liberdade e independências dos meios de comunicação e como consta na questão, outras formas de expressão cultural dizem respeito a censura direta ou indireta dos meios de comunicação, a autocensura no meio jornalístico, a censura externa aos jornalistas, a criminalização de críticas ligadas a honra do presidente ou funcionários do governo, dependência financeira dos meios de comunicação em relação ao governo, acarretando na limitação do acesso da oposição à mídia, influência do governo na mídia, mais um critério relacionado a liberdade dos jornalistas para trabalhar. O último critério está ligado à liberdade para criação artística, independentemente de sua vinculação política.

O assunto a ser considerado pela segunda questão é a liberdade religiosa, preocupação clássica do liberalismo desde Locke: *Are religious institutions and communities free to practice their faith and express themselves in public and private?* Os critérios são os seguintes: a existência de legislação que impeça a atividade religiosa, perseguição religiosa governamental e não governamental, a influência do governo na escolha de líderes religiosos, controle governamental na literatura religiosa, proibição de construções e registro de edifícios religiosos, restrições ou obrigatoriedade da educação religiosa e a liberdade de não ter religião.

A liberdade a ser tratada pela questão três é a acadêmica, a educacional ligada ao ensino de assuntos políticos: *Is there academic freedom, and is the educational system free of extensive political indoctrination?* Os critérios são: liberdade para atividades acadêmicas ligadas à política, influência do governo nos currículos escolares para fins políticos, liberdade para a criação de associações estudantis e pressão governamental para que alunos participem de atividades ligadas à política.

A última questão ligada a subcategoria liberdade de expressão e crença avalia a possibilidade e a existência de discussões na esfera privada serem abertas e livres: *Is there open and free private discussion?* O conteúdo das discussões avaliadas é de cunho político e dessa maneira os critérios de avaliação correspondem à liberdade de discussão em espaço público e virtual.

A subcategoria liberdade de expressão e de crença vale 16 pontos dos 60 disponibilizados à categoria de liberdades civis, trabalhando basicamente sobre os temas: mídia, religião, debate e ensino. O livre debate que pode ser entendido como a operacionalização da liberdade de expressão em sua forma mais primária é posto no *survey* da Freedom em papel de destaque. O peso de seus critérios são os que mais valem (1,33 pontos) de todos nessa subcategoria.

Sobre a liberdade de expressão é importante, portanto, verificar como os modelos democráticos a expõem. Tanto o modelo liberal quanto o poliárquico entendem a liberdade de expressão como uma categoria de reforço aos principais elementos que compõem a democracia. Já no modelo deliberativo, apesar da liberdade de expressão aparecer também como uma categoria de reforço, o faz através do que apresenta como liberdade comunicativa, que grosso modo, é a capacidade de um sujeito chegar a um entendimento por meio do diálogo.

Direitos de organização e associação

A subcategoria direito de organização e associação abre sua avaliação com uma questão relacionada à liberdade de reunião e debate público: *Is there freedom*

of assembly, demonstration, and open public discussion? Os critérios ligados a essa questão são: liberdade para realização de protestos políticos, liberdade para participar de protestos políticos, liberdade para participar de manifestações pacíficas e a complexidade de requisitos legais para a realização de manifestações públicas.

A segunda questão está relacionada a liberdade para organizações não governamentais: *Is there freedom for nongovernmental organizations?* Os critérios que avaliam essa liberdade falam de registros onerosos para criação de ONG's, sobre as leis que permitem o seu financiamento e a existência de formas de intimidação aos membros das organizações não governamentais. A questão subsequente trata da existência de sindicatos nos Estados: *Are there free trade unions and peasant organizations or equivalents, and is there effective collective bargaining?* Mais uma vez entre os critérios aparece a preocupação com a influência do governo, nesse caso, em relação a operacionalização dos sindicatos, bem como, um critério em relação a organizações profissionais. Os demais critérios são: se os trabalhadores sofrem pressão para fazerem ou não parte de sindicatos, se os trabalhadores sofrem represálias para participar de greves, a legitimidade dos sindicatos para negociar com empregadores, e por fim, a existência de proibição para a formação de sindicatos, organizações e equivalentes.

A subcategoria de direitos de organização e associação chama atenção para o equilíbrio existente entre os critérios que avaliam suas três questões, quatro critérios para as duas primeiras e seis para a terceira. O peso de suas questões é de 12 pontos dos 60 disponíveis para a categoria de liberdades civis.

A liberdade de organização é importante para pelo menos três dos modelos democráticos expostos por essa dissertação. Presente na parte referente aos pressupostos para a estabilidade do sistema no modelo poliárquico, ao dar importância às instituições com valores democráticos e no modelo deliberativo em institucionalização da opinião pública. No que tange ao modelo participativo, encontra-se como categoria de reforço aos principais elementos democráticos aquela entendida como esfera de participação não institucional.

Estado de Direito

A subcategoria correspondente ao Estado de Direito inicia a investigação medindo a independência do sistema judiciário: *Is there an independent judiciary?* A influência política econômica e religiosa abre a lista de critérios desta questão, seguida pela possibilidade de exoneração injusta de juizes, influências externas nas decisões dos juizes, o cumprimento das decisões judiciais por autoridades governamentais e não governamentais. A questão seguinte trata da prevalência do Estado de Direito em matérias civis e penais: *Does the rule of law prevail in civil and criminal matters? Are police under direct civilian control?* Com isso os especialistas querem saber se há presunção de inocência do réu, se o acusado tem acesso a advogados, se o julgamento é justo, se o governo ou a iniciativa privada exercem influência na promotoria, se existe controle dos agentes da lei pelos três poderes e se os agentes da lei são livres de influências não governamentais.

A terceira questão versa sobre a repressão política; *Are police under direct civilian control? Is there freedom from war and insurgencies?* Essa questão trata do direito de ação e inércia por parte do Estado como detentor dos instrumentos de coerção; os critérios estão ligados à existência no Estado de prisões arbitrárias, adoção de tortura, condições das prisões, pré-julgamentos e se elas conservam a dignidade do acusado. Também questionam se o indivíduo tem o poder de requerer reparação de dano quando seus direitos são violados pelo Estado, se a caracterização de crime violento recai sobre toda a população e se em caso de guerra civil a população é sujeita a qualquer dano por parte do Estado.

A última questão da categoria Estado de Direito quer saber se há igualdade de tratamento para com os indivíduos perante a lei: *Do laws, policies, and practices guarantee equal treatment of various segments of the population?* Para isso, é necessário levar em consideração os seguintes critérios: se as minorias podem exercer seus direitos com plena igualdade, se na observância de violência contra as minorias os responsáveis são punidos, se há discriminação legal ou de fato contra minorias em áreas tais como, emprego, educação, habitação. Também questionado

se há igualdade de gênero, se imigrantes gozam dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente e se as leis internacionais para refugiados são respeitadas.

O Estado de direito é um pressuposto bastante popular nas discussões sobre democracia, estando presente de maneira direta ou indireta em todos os modelos democráticos expostos no Capítulo I, além de fazer parte da qualidade democrática como sendo um dos referentes empíricos elencados por Diamond e Morlino. Para a Freedom vale 16 dos 60 pontos voltados para a categoria de liberdade civil, distribuídos em quatro questões.

Para a Organização, essa subcategoria é entendida como, entre outros aspectos, um sistema judiciário independente. Para os modelos democráticos é ele quem garante, por exemplo, da perspectiva liberal a liberdade de ação ao indivíduo, da perspectiva participativa a proteção aos interesses individuais, e para o modelo deliberativo, o Estado de direito tem o poder de coação sobre o sujeito, sendo uma fusão entre direito e política.

Autonomia pessoal e Direitos individuais

A subcategoria autonomia pessoal e direitos individuais atribui pontos aos países levando em consideração a liberdade e a oportunidade. A primeira questão trata da liberdade de ir e vir, moradia, emprego e educação superior: *Do citizens enjoy freedom of travel or choice of residence, employment, or institution of higher education?* Os critérios que avaliam essa questão são: necessidades de vistos de saída para viagens ao exterior, permissão necessária para deslocamento dentro do país, influência governamental ou não governamental, onde o indivíduo pode trabalhar e se é necessário suborno para ir e vir, para mudança de moradia, emprego ou para mudar de instituição de ensino superior.

A segunda questão também é sobre liberdade, neste caso, voltada para a criação de empresas livres da influencia do Estado ou organizações não estatais: *Do citizens have the right to own property and establish private businesses? Is private business activity unduly influenced by government officials, the security forces, political parties/organizations, or organized crime?* Para a atribuição de pontos à

essa questão, é necessário que se observe se há influência externa para compra e venda de terrenos, se a expropriação oportuna é compensada pelo governo, se os requisitos para o estabelecimento de empresas são razoáveis, se o suborno é necessário para obtenção de documento autorizando o funcionamento de empresas e pro fim se há influência indevida de atores não estatais em empresas.

O tema da próxima questão são as liberdades sociais: *Are there personal social freedoms, including gender equality, choice of marriage partners, and size of family?* Os critérios que dão forma as liberdades sociais para a Freedom são: a existência de violência generalizada contra mulher e a responsabilização dos culpados, políticas públicas que visem combater o tráfico de crianças e mulheres, discriminação econômica e social contra a mulher, influência governamental nas relações pessoais, tais como, o casamento, influência do governo no número de filhos, envolvimento do governo em doutrinas sobre liberdades pessoais e influência de instituições privadas na vida pessoal dos indivíduos.

A última questão da subcategoria autonomia pessoal e direitos individuais e também do relatório *Freedom in the world* está pautada na verificação de oportunidades iguais e pela ausência de exploração econômica: *Is there equality of opportunity and the absence of economic exploitation?* O critério número 1 para avaliação desta questão é sobre a influência do governo e dos interesses privados sobre a economia, e os seguintes sobre os benefícios gerados por indústrias estatais à população em geral, a existência de nepotismo no ingresso em instituições de ensino superior ou empregos, podem ser observadas oportunidades reduzidas para minorias étnicas ou religiosas e existe exploração de trabalhadores por instituições governamentais e não governamentais.

A subcategoria de autonomia pessoal e direitos individuais para a Freedom, tem forte ligação com fatores econômicos e aborda um espectro bem amplo de liberdades - seu peso é 16 de 60, dentro da categoria de liberdades civis.

Existe uma forte possibilidade de estar ligada a uma concepção mínima de Estado, por preocupar-se em demasia com sua possível interferência na vida privada do cidadão. O que de forma geral, ocorre com toda a categoria de liberdades civis. É interessante perceber que em seus critérios avaliativos sempre se considera

a influência do governo. É como se a categoria ligada a direitos políticos fosse voltada para os interesses públicos e a categoria de liberdade civil ao âmbito privado. Desta forma, é possível concluir que a influência do governo nesses aspectos privados é considerada negativa.

3.2 Relatório - The Economist Intelligence Unit (EIU)

O EIU divide seu questionário em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política. O *survey* da EIU não é dividido em subcategorias, mas em um grupo de questões pertencentes às categorias supramencionadas e que juntas têm peso 10. Logo, a cada categoria é atribuído o mesmo peso, independente do número de questões. Ao final serão obtidas as pontuações de cada categoria individualmente, para que sejam somadas e divididas por cinco, o resultado levará ao escore de classificação do Estado.

Iniciaremos pela categoria processo eleitoral e pluralismo. É importante lembrar que tal categoria no *ranking* anterior ocupava o espaço de uma subcategoria ligada aos direitos políticos. No entanto, em consonância com os pressupostos que originaram o *ranking* da EIU, a ideia do *Democracy Index* é ampliar as perspectivas democráticas em comparação ao *ranking* da Freedom. Desta forma, algumas subcategorias integrantes à categoria de direitos políticos da Freedom House foram elevadas à categoria pela EIU, como é o caso do processo eleitoral e pluralismo.

Além desta primeira diferenciação, outra é de fácil percepção. Processo eleitoral e pluralismo faziam parte de subcategorias distintas no *ranking* classificatório da Freedom, o pluralismo fazia par com a participação, conotando, como foi possível observar, uma participação política mais de cunho institucional e extremamente ligada às eleições, em que todas as questões referiam-se a eleitores e partidos. A EIU tem uma categoria exclusiva para participação política.

3.2.1 Processo eleitoral e pluralismo

A primeira questão da categoria processo eleitoral e pluralismo quer saber se as eleições para chefe de governo e legislativo nacional são livres: *Are elections for the national legislature and head of government free?* Por livre a EIU entende que são eleições competitivas e com opções para a escolha por parte do eleitor. Existe a possibilidade de escolha entre três opções de resposta para essa questão, cujos valores são (1), (0,5) e (0), sendo (1) a resposta de um país que adota uma postura democrática e (0) não democrática.

A segunda questão tem seu resultado condicionado pela primeira, buscando verificar se o processo eleitoral para chefe de governo e legislativo nacional é justo: *Are elections for the national legislature and head of government fair?* A condição imposta a essa questão é se na questão anterior o Estado avaliado obteve pontuação igual a zero, então, nesta questão o Estado necessariamente terá nota igual a zero.

A questão três segue a linha das duas primeiras, no entanto, agora voltada às eleições não nacionais, além de justapor as duas características, livre e justa na mesma questão: *Are municipal elections both free and fair?* As respostas possíveis para essa questão são: valendo (1) ponto, as eleições são livres e justas, (0,5) livre, mas não são justas e (0) nem livre, nem justas. Desta forma, é possível perceber que a força da liberdade em detrimento da justiça não é característica equivalente em termos de significado para a democracia.

A quarta questão trata da possibilidade de voto por todos os cidadãos adultos: *Is there universal suffrage for all adults?* A ressalva existente nessa questão está relacionada à capacidade de haver exclusões necessárias, justificando-as como geralmente aceitas. Essa exceção permitida acaba desaguando em um dilema moral e ético, pois, o que se entende como aceito hoje pode não o ser amanhã, ou o que é geralmente aceito por uma determinada região pode não ser para outra. Com isso, qualquer país pode reclamar a obtenção de pontuação total nessa questão.

A quinta questão versa sobre o voto livre de ameaças: *Can citizens cast their vote free of significant threats to their security from state or non-state bodies?* A

sexta trata da legislação das campanhas eleitorais; *Do laws provide for broadly equal campaigning opportunities?* A sétima aborda como se dá o financiamento dos partidos políticos: *Is the process of financing political parties transparent and generally accepted?*

A oitava questão versa sobre o momento pós eleição e os mecanismos constitucionais pelos quais ocorre a transição de poder, se eles conservam os três critérios necessários ao seu estabelecimento: *Following elections, are the constitutional mechanisms for the orderly transfer of power from one government to another clear, established and accepted?* A questão nove atribui ponto ao Estado cujo cidadão é livre para formar partidos políticos independentes do governo: *Following elections, are the constitutional mechanisms for the orderly transfer of power from one government to another clear, established and accepted?*

A décima questão busca saber se os partidos de oposição têm uma perspectiva realista de obterem o governo: *Do opposition parties have a realistic prospect of achieving government?* Parece interessante observar que o sistema eleitoral de determinados países como os Estados Unidos, por exemplo, não é aprovado pela EIU como modelo de pluralismo político a ser seguido, pois para esses tipos de Estados em que um sistema onde dois partidos dominam o cenário político nacional, a obtenção é de apenas (0,5) pontos.

A décima primeira questão preocupa-se com a possibilidade de todos os cidadãos terem acesso a cargos públicos: *Is potential access to public office open to all citizens?* Na última questão da categoria de processo eleitoral e pluralismo, tem-se a preocupação em saber se os cidadãos são livres para formarem organizações sem a interferência ou fiscalização do Estado: *Are citizens free to form political and civic organisations, free of state interference and surveillance?*

A partir da categoria processo eleitoral e pluralismo, é possível serem feitas algumas observações mais objetivas, como por exemplo, o peso dado às suas questões. Essa categoria possui doze questões com pontuação máxima de 1 e mínima de 0, algumas questões conferem aos Estado a possibilidade de obterem

0,5 pontos⁶¹. No entanto, a metodologia para o cálculo da média final do EIU prevê uma nota máxima de 10 por categoria, assim sendo, por se tratar de 12 questões, cada questão vale aproximadamente 0,83 pontos, para que ao final um Estado que possua pontuação máxima, chegue a nota dez e não doze.

Apesar desta ponderação em relação ao peso dos indicadores existentes na categoria, entre eles, não há uma discrepância notória que possa conferir mais peso a um elemento em detrimento de outro. Esse fenômeno pode ser atribuído ao cuidado com a objetividade e o foco em atribuir a mesma importância a todos os seus indicadores.

Agora no que diz respeito ao conteúdo das questões, é notória a preocupação da EIU com o voto, para que ele seja livre de influências externas e exista a possibilidade - dentre as apresentadas na eleição - de que haja efetivamente uma escolha em detrimento da imposição ou falsa escolha. O modelo liberal tem essa liberdade de ação como um de seus principais elementos constitutivos, cuja definição expressa a centralidade da autonomia individual, caracterizada pelo agir do indivíduo de acordo com seus objetivos, livres de influências externas, tal qual preconiza a EIU.

O elitismo também preocupa-se com o voto livre, mas a partir de outra perspectiva. A centralidade do voto livre recai não sobre o cidadão votante, mas sobre uma elite que pretende chegar ao poder para participar da vida pública, atividade desinteressante para o cidadão comum que pretende tocar a sua vida sem ter que se preocupar com isso.

Concernente ao pluralismo, destaca-se muito claramente seu princípio norteador, a igualdade política. A igualdade política para o pluralismo conserva entre os pressupostos que a sustentam a igualdade de voto e a inclusão de adultos, indicadores presentes no *survey* da EIU, como aspectos importantes para que uma democracia atenda aos requisitos do processo eleitoral e do pluralismo.

A respeito dos modelos participativo e deliberativo, essa não é a melhor categoria para que seja proposto um enfrentamento entre seus pressupostos e os

⁶¹ Essa pontuação é válida para todas as categorias.

utilizados pela EIU. Ainda que tenham trabalhado com a ideia de representação, o processo eleitoral e o pluralismo não são os pontos fortes ou mais explorados por tais correntes.

3.2.2 Funcionamento do governo

O funcionamento do governo é uma categoria em que as principais preocupações recaem sobre a governabilidade dos representantes eleitos e a possibilidade das ações governamentais serem acompanhadas pelos eleitores.

A primeira questão, portanto, versa sobre a liberdade dos representantes em determinar suas políticas de governo: *Do freely elected representatives determine government policy?* A segunda interroga a supremacia do legislativo em relação aos outros poderes do governo: *Is the legislature the supreme political body, with a clear supremacy over other branches of government?* A terceira pergunta segue a mesma linha das duas primeiras, no sentido de mensurar a soberania dos poderes entre si, tratando justamente de conhecer a eficácia do sistema de freios e contrapesos: *Is there an effective system of checks and balances on the exercise of government authority?*

A quarta, quinta e sexta questões especulam acerca da influência de outras organizações, instituições e até países nas ações governamentais. Mais especificamente, a quarta pergunta busca saber se o governo está livre da influência militar, um dos requisitos para a observância da totalidade dos pontos nesta questão, é a necessidade do ministro da defesa ser um civil: *Government is free of undue influence by the military or the security services?* A quinta questão quer saber sobre a influência de organizações ou Estados estrangeiros na política: *Foreign powers and organisations do not determine important government functions or policies?* O sexto questionamento mostra interesse em saber se há interferência de poderes paralelos nacionais em instituições democráticas: *Special economic, religious or other powerful domestic groups do not exercise significant political power, parallel to democratic institutions?*

Separando por tema, neste caso em específico, a sétima e a nona questões estão preocupadas com o acesso à informação por parte do cidadão sobre as políticas públicas e prestação de contas disponibilizadas pelo governo. A sétima versa sobre a existência de mecanismos e instituições suficientes para assegurar periodicamente a prestação de contas: *Are sufficient mechanisms and institutions in place for assuring government accountability to the electorate in between elections?* A nona questão diz respeito a transparência das ações do governo: *Is the functioning of government open and transparent, with sufficient public access to information?*

A questão oito refere-se a abrangência da autoridade governamental sobre o território nacional: *Does the government's authority extend over the full territory of the country?* A décima questão preocupa-se com o estado da corrupção nas instituições democráticas, se ela pode ser considerada generalizada ou pontual: *How pervasive is corruption?* A eficácia do serviço público é pauta para a décima primeira questão: *Is the civil service willing and capable of implementing government policy?*

As próximas questões que fecham a categoria de funcionamento do governo aparecem com uma inovação sutil, mas significativa em termos de avaliação democrática. Elas têm como foco, não as legislações, nem o modo de agir do governo, menos ainda as organizações institucionalizadas, mas o que passa a importar é a percepção das pessoas, da população sobre aspectos relativos a categoria em análise.

Logo, a décima segunda questão busca captar em que grau as pessoas acreditam ter controle sobre suas vidas, quanto maior a percepção de controle, maior será a pontuação dada à essa questão: *Popular perceptions of the extent to which they have free choice and control over their lives.* A questão treze, ainda que no questionário da EIU apareça sem índice de numeração, tem independência no que diz respeito a pontuação, pois seu conteúdo está diretamente ligado a questão doze. O tema, portanto, continua a ser o controle, mas desta vez trata do percentual de pessoas que acreditam ter um alto controle sobre suas vidas, as respostas levam em consideração o *World Values Survey: % of people who think that they have a great deal of choice/control.* O controle é um indicador presente em todos os

modelos democráticos apresentados nesta pesquisa. No tópico sobre resultado parcial esse indicador será avaliado de acordo com a perspectiva de todos os modelos.

A décima quarta e décima quinta questões querem saber se há confiança no governo, àquela diz respeito ao grau de confiança, essa trata do percentual de pessoas que confiam no governo: *Public confidence in government*, e *% of people who have a “great deal” or “quite a lot” of confidence in government*. Essa última questão levará em consideração como resposta, avaliações feitas pelos seguintes institutos de pesquisa dependendo da região, *World Values Survey*, *Gallup polls*, *Eurobarometer*, *Latinobarometer*. Ainda sobre o tema confiança, agora relacionada aos partidos políticos, apresentam-se as duas últimas questões: *Public confidence in political parties* e *% of people who have a “great deal” or “quite a lot” of confidence*.

No que concerne ao funcionamento do governo, a exemplo do que ocorreu com a categoria processo eleitoral e pluralismo, serão feitas inicialmente observações objetivas, a saber, o peso de suas questões. Por constituir-se de 17 questões é necessário um cálculo para verificar o peso real de cada questão, pois a metodologia da EIU prevê uma nota máxima de 10 por categoria, por conseguinte, cada questão valerá aproximadamente 0,58 pontos, para que ao final um Estado que possua pontuação máxima chegue à nota dez e não dezessete.

Em relação ao conteúdo das questões chama atenção o indicador controle, que como foi exposto, está presente em todos os modelos democráticos descritos no Capítulo I. O elitismo, assim como o liberalismo, traz o controle como uma categoria de reforço aos principais elementos constitutivos da democracia, já os modelos participativo e deliberativo o trazem como um pressuposto à estabilidade do sistema. O modelo pluralista também traz o controle, mas como um de seus principais elementos constitutivos.

Para o liberalismo, o controle assumia a ideia de liberdade, sendo um fator presente mesmo e principalmente antes de viverem sob as regras de um sistema democrático e representativo. Desta forma, é admissível concluir uma aproximação entre o significado de controle exposto pelo modelo liberal e o captado no *survey* da EIU. No entanto, não é possível afirmar o mesmo em relação ao elitismo, em que

não é o cidadão que tem o controle sobre suas vidas, mas a liderança que exerce o controle sobre o cidadão, havendo portanto, um ruído entre o significado deste indicador para a EIU e o elitismo.

Para o pluralismo, observa-se o uso do indicador controle, fazendo referência ao fato dos cidadãos terem acesso aos programas de planejamento do governo para que possam colocar em pauta seus interesses, por conseguinte, pode ter seu significado vinculado ao da EIU. Com a corrente participativa, logo de imediato é notório a importância dada pela vertente à obtenção de controle de suas vidas por parte dos cidadãos, pois, foi esse fator um dos impulsionadores para a criação da democracia participativa, como forma de todos os cidadãos participarem do processo de tomada de decisão política (Macpherson, 2003).

A corrente deliberativa ressalta o controle dos cidadãos sobre as normas jurídicas que os afetam, de maneira que haja uma socialização horizontal entre os envolvidos com a criação das normas. Conclui-se, portanto, que dos modelos democráticos estudados ao levar em consideração o indicador controle, o elitismo seria prontamente descartado.

3.2.3 Participação política

A participação política foi um tema bastante debatido quando apareceu como subcategoria de direitos políticos da Freedom House. Na ocasião, verificou-se uma maior afinidade entre os modelos poliárquico e elitista com o *ranking* da Freedom, pela importância dada a formação das instituições democráticas e por acreditarem na participação através das eleições. Apesar desta constatação, não ocorreu como na categoria funcionamento do governo da EIU, nenhuma exclusão de modelos por entendimentos decididamente opostos de indicadores.

A EIU de imediato já mostra que trabalha com uma ideia diferente de participação política, por optar em conferir a esse tema o papel de categoria e principalmente, por tratá-lo como algo que pode ter um grupo de perguntas desvinculado ao de um mecanismo de participação eleitoral, como é o caso do

pluralismo. Isso pode representar um avanço em termos de análise, tendo em vista que no *ranking* da Freedom, pluralismo e participação dividiam o mesmo espaço, sendo os dois uma mesma subcategoria.

A primeira questão da categoria participação preocupa-se com o volume de eleitores que irão, efetivamente, votar nas eleições nacionais: *Voter participation/turn-out for national elections*. Existem algumas condições impostas para essa questão ligada a atribuição de pontuação: se o voto for obrigatório a pontuação deve ser zero, se o Estado obteve pontuação zero nas questões 1 e 2 da categoria processo eleitoral e pluralismo, a pontuação nesta questão também deve ser zero.

A segunda questão preocupa-se com a autonomia e voz das minorias no processo político: *Do ethnic, religious and other minorities have a reasonable degree of autonomy and voice in the political process?* A terceira tem como foco as mulheres, atribuindo a pontuação máxima (1) ponto ao Estado que tiver pelo menos mais de 20% das cadeiras do parlamento ocupadas por mulheres: *Women in parliament - % of members of parliament who are women*.

As próximas questões que compõem a categoria de participação política, trazem à tona a importância do caráter educativo que outros elementos, tais como, a participação em atividades políticas não institucionalizadas e a educação formal, proporcionam ao meio político. Com isso, é inevitável notar a aproximação da EIU com as novas tendências e teorias democráticas.

A quarta pergunta interroga o grau de participação política dos cidadãos, tanto em instituições políticas governamentais, os partidos, como não governamentais: *Extent of political participation. Membership of political parties and political non-governmental organisations*. A quinta questão é mais ampla e tenta captar a medida de envolvimento dos cidadãos com a política, atribuindo maior pontuação quando o nível de envolvimento for alto: *Citizens' engagement with politics*. A sexta questão é um complemento à quinta em termos de conteúdo, mas com pontuação independente, quer saber, agora o percentual de pessoas interessadas em política com base no *World Values Survey*; *% of people who are very or somewhat interested in politics*.

O sétimo questionamento trata da disposição da população para participar de manifestações legítimas: *The preparedness of population to take part in lawful demonstrations*. O oitavo assemelha-se ao sétimo em termos de conteúdo e quer saber sobre as pessoas que consideram participar de manifestações, porém como percentual e levando em consideração o *World Values Survey: % of people who have taken part in or would consider attending lawful demonstrations*.

Corroborando com a inserção de indicadores que garantem maior eficácia democrática à participação, tem-se a nona questão que ocupa-se com o tema alfabetização de adultos: *Adult literacy*. A décima quer saber o grau de interesse da população adulta no noticiário político: *Extent to which adult population shows an interest in and follows politics in the news*. A décima primeira vincula-se ao conteúdo da anterior e quer saber o percentual de pessoas que seguem a política diariamente na mídia pelo *World Values Survey: % of population that follows politics in the news media (print, TV or radio) every day*.

A última questão da categoria sobre participação política, trata dos esforços desenvolvidos pelas autoridades para promover a participação política: *The authorities make a serious effort to promote political participation*.

O peso das questões referentes à participação política é de aproximadamente 0,83 pontos, por se constituírem de 12 questões que ao final devem ter pontuação máxima de 10. Em relação ao conteúdo das questões, mais uma vez, a exemplo do que ocorreu com a categoria de funcionamento do governo, por diversas questões foi notória a centralidade dada quer seja à percepção, à participação, ao interesse dos cidadãos, da população sobre aspectos relativos aos noticiários políticos, ao acompanhamento político através da mídia, as manifestações legítimas. Logo, aspectos que coadunam com uma concepção de participação mais eficaz no que tange ao processo educativo, em que cada atividade destas oportunizam uma presença mais efetiva nas decisões políticas.

É possível afirmar nessa categoria que há uma diferença significativa entre os *rankings* da Freedom House e da EIU. Diferente da Freedom, os indicadores de participação que se mostram importantes para a EIU são mais abrangentes, fazendo

com que ela se aproxime significativamente dos modelos participativo e deliberativo de democracia sem, no entanto, se distanciar do pluralista e do elitista.

Um exemplo que cabe ser ilustrado sem que adiante a conclusão geral diz respeito ao sistema político deliberativo, que encarrega-se de incorporar as opiniões formadas no contexto do 'mundo da vida'. Para isso é necessário que haja um maior envolvimento ou socialização com assuntos políticos. Uma das preocupações da EIU é justamente verificar os esforços do Estado no sentido de incentivar a participação política.

3.2.4 Cultura política democrática

A cultura política democrática, sob vários aspectos, é imprescindível para a manutenção e legitimação do funcionamento das instituições políticas, pois ela é responsável pela transmissão de valores políticos na sociedade. Para uma pesquisa se propor a analisar a cultura política de um determinado Estado, é necessário mapear o contexto histórico-cultural que irão contribuir para um determinado comportamento político (BAQUERO, 2001).

O *ranking* da EIU destaca-se de pronto ao abarcar essa linha teórica da Ciência Política, seguindo caminho diferente da linha hegemônica que se destaca por seu forte institucionalismo. Abre espaço à essa vertente, que trabalha com a ideia de que os indivíduos formam as instituições, tornando-as democráticas e não o contrário. No entanto, isso não quer dizer que o *Democracy Index* compre completamente a ideia culturalista, mas que ele, ao que parece, tenta conciliar as duas correntes se empoderando dos pontos mais fortes.

A primeira questão da categoria cultura política democrática se interessa pela existência de um grau de coesão social suficiente para sustentar um funcionamento estável da democracia: *Is there a sufficient degree of societal consensus and cohesion to underpin 'a stable, functioning democracy?* A segunda questão, intenciona saber em que medida a população desejaria ter um líder forte que ignorasse o parlamento e as eleições: *Perceptions of leadership; proportion of the*

population that desires a strong leader who bypasses parliament and elections. Com o mesmo conteúdo da questão anterior, mas por hora preocupando-se com o percentual, a terceira questão quer saber através do *World Values Survey* sobre as pessoas que acham que seria muito bom ter um líder forte, que não se importasse com o parlamento nem com as eleições: *% of people who think it would be good or fairly good to have a strong leader who doesn't bother with parliament and elections.*

No quarto questionamento, há um interesse em revelar em que medida da população tem preferência pelo regime militar: *Perceptions of military rule; proportion of the population that would prefer military.* O quinto, atua como um reforço ao quarto questionamento, em que com base no *World Values Survey* os especialistas devem responder acerca do percentual de gostariam de estar sob a égide das leis do exército: *% of people who think it would be very or fairly good to have army rule.*

Seguindo na mesma linha das duas anteriores, a sexta e a sétima questões também querem saber a respeito do perfil do chefe de governo ideal na concepção da população. Dito isso, a sexta questão é sobre a medida da população que prefere ser governada por peritos ou tecnocratas: *Perceptions of rule by experts or technocratic government; proportion of the population that would prefer rule by experts or technocrats.* Na sétima questão o teor é o mesmo, porém os especialistas da EIU devem fazer uso do *World Values Survey* para responder o percentual de pessoas que preferem ter especialistas tomando as decisões no lugar do governo: *% of people who think it would be very or fairly good to have experts, not government, make decisions for the country.*

As próximas interrogações elencadas na categoria de cultura política visam captar, de maneira mais direta, a percepção da população sobre o sistema democrático. Logo, na oitava pergunta há um interesse em descobrir a parcela da população que acredita que a democracia não mantém a ordem pública: *Perception of democracy and public order; proportion of the population that believes that democracies are not good at maintaining public order.* A nona questão funciona como uma questão de controle em relação a oitava, no sentido de questionar justamente o oposto, ela se atém - com o auxílio *World Values Survey* - ao percentual de pessoas que não concordam com a visão de que a democracia não é

boa em manter a ordem pública: *% of people who disagree with the view that democracies are not good at maintaining order.*

A décima questão quer investigar o percentual de pessoas que acreditam que punir criminosos é uma característica essencial da democracia: *Alternatively, % of people who think that punishing criminals is an essential characteristic of democracy.* A décima primeira questão aborda um tema interessante, motivo de discussões no meio acadêmico, sobre a compatibilidade da democracia com determinado sistema econômico. Ela busca saber se de alguma forma a democracia beneficia o sistema econômico: *% of people who disagree with the view that the economic system runs badly in democracies.* Existe, no entanto, dúvidas que pairam sobre essa questão, tais como a qual sistema econômico está se referindo a questão? O hegemônico ligado ao livre mercado ou o adotado pelo país?

A décima segunda questão tem por tema o apoio popular à democracia, como se ocupasse o papel de *feedback* em relação aos outros questionamentos dessa categoria: *Degree of popular support for democracy.* A décima terceira pergunta quer mensurar, com o auxílio do *World Values Survey*, o percentual de pessoas para quem a democracia é a melhor forma de governo. Para finalizar essa categoria, a décima quarta questão importa-se com existência de uma separação entre a Igreja e o Estado: *There is a strong tradition of the separation of church and state.*

A partir da categoria de cultura política democrática é necessário o cálculo aproximado de cada uma das quatorze questões que a compõe. Cada questão, portanto, tem um valor muito próximo a 0,71 pontos, pois, a metodologia para a obtenção da média final da EIU prevê uma nota máxima de 10 pontos por categoria.

De acordo com o que foi exposto nas questões referentes à categoria de cultura política, algumas novas afirmações surgem com a finalidade de compor o entendimento da EIU sobre a democracia. Uma das afirmações diz respeito aos militares, especialistas, peritos e tecnocratas assumirem o governo ou tomarem decisões no lugar de membros do governo. Tal postura é vista como extremamente negativa pela EIU, conferindo pontuação mínima aos Estados ou à população que, por exemplo, preferir ter especialistas tomando decisões no lugar do governo.

A partir desta perspectiva é notório a discrepância de valores entre a EIU e a teoria elitista. Para a teoria elitista há a necessidade de especialistas estarem à frente de alguns assuntos administrativos e governamentais.

3.2.5 Liberdades civis

A categoria sobre liberdades civis da EIU é a única que permanece incólume se comparada com da Freedom House. Ou seja, a EIU ao se predispor a ser um *ranking*, cuja postura frente a democracia seja entendê-la como um conceito mais amplo do que o *ranking* da Freedom, o fez prioritariamente em relação a categoria de direitos políticos.

Desta forma, em termos estruturais, a categoria liberdade civil nos dois *rankings* são correspondentes. A partir da exposição e análise das questões, será possível verificar se em relação ao conteúdo os dois *rankings* assumem posturas distintas ou semelhantes.

A primeira questão revela uma preocupação inicial com a mídia, mais especificamente, com a mídia eletrônica: *Is there a free electronic media?* O tema mídia estará presente de maneira direta e indireta até a quinta questão do *survey*. Assim sendo, a segunda questão versará sobre a liberdade da mídia impressa: *Is there a free print media?* A terceira sobre a liberdade de expressão e de protestos: *Is there freedom of expression and protest (bar only generally accepted restrictions such as banning advocacy of violence)?* A quarta se interessa pelas discussões e cobertura da mídia no sentido de serem abertas e livres; *Is media coverage robust? Is there open and free discussion of public issues, with a reasonable diversity of opinions?* E a quinta questão quer saber se há imposição de restrições políticas sobre o acesso à internet: *Are there political restrictions on access to the Internet?* Se acrescentarmos às cinco questões às perguntas que se preocupam com o grau de tolerância religiosa: *The degree of religious tolerance and freedom of religious expression - Are all religions permitted to operate freely, or are some restricted? Is the right to worship permitted both publicly and privately? Do some religious groups feel intimidated by others, even if the law requires equality and protection?* - teremos um conteúdo semelhante ao que corresponde, no *survey* da Freedom, a

subcategoria liberdade de expressão e crença, conservando, porém, algumas distinções bastante significativas no que tange ao foco ou perspectiva desse mesmo conteúdo e interferindo em seu significado.

A sexta questão visa apreender se o Estado proporciona aos seus cidadãos liberdade para a formação de organizações e sindicatos profissionais: *Are citizens free to form professional organisations and trade unions?* Existe no *ranking* da Freedom uma subcategoria exclusivamente sobre direitos de organização e associação, em que há toda uma inquietação correspondente ao financiamento destes órgãos, ao constrangimento de seus participantes e a influência do Estado. Diferente do que ocorre com a EIU, cujo foco é a liberdade para criação dentro do Estado destas organizações e sindicatos. A discussão sobre essa divergência terá o seu desfecho no tópico correspondente ao resultado parcial.

As questões sete, oito, nove, onze e doze correspondem no *ranking* da Freedom House à subcategoria estado de direito. A sétima questão está relacionada a possibilidade do cidadão fazer o governo reparar as injustiças cometidas: *Do institutions provide citizens with the opportunity to successfully petition government to redress grievances?* No caso da oitava questão, o tema é o uso da tortura por parte do Estado: *The use of torture by the state*. A nona incide sobre o tema independência do poder judiciário: *The degree to which the judiciary is independent of government influence - Consider the views of international legal and judicial watchdogs. Have the courts ever issued an important judgement against the government, or a senior government official?* A décima primeira questão avalia se o Estado, perante a lei, trata com igualdade seus cidadãos: *The degree to which citizens are treated equally under the law*. E a décima segunda questão tem por tema a segurança pública ou básica: *Do citizens enjoy basic security?*

A décima terceira questão é a única que mostra de forma direta uma inquietação com a influência indevida do governo em aspectos da vida privada do cidadão, que no caso, são as empresas privadas e a propriedade privada: *Extent to which private property rights protected and private business is free from undue government influence*. Tal fator pode estar ligado à importância dada ao *status* socioeconômico do indivíduo.

A décima quarta questão está relacionada ao grau de liberdade pessoal do indivíduo no que tange à gênero, viagem, escola e trabalho: *Extent to which citizens enjoy personal freedoms - Consider gender equality, right to travel, choice of work and study*. A décima quinta questão mostra interesse na percepção popular sobre a proteção aos direitos humanos: *Popular perceptions on human rights protection; proportion of the population that think that basic human rights are well-protected*. A décima sexta é uma questão análoga à anterior, em que para respondê-la é importante que os especialistas tenham o auxílio dos dados do *World Values Survey*, com o conteúdo voltado para apurar o percentual de pessoas que acreditam que os direitos humanos são respeitados: *% of people who think that human rights are respected in their country*.

A décima sétima questão traz o tema da discriminação de raça, cor ou credo: *There is no significant discrimination on the basis of people's race, colour or creed*. Por fim, a última questão está interessada em revelar se há por parte do governo o uso de subterfúgios para restringir as liberdades civis: *Extent to which the government invokes new risks and threats as an excuse for curbing civil liberties*.

A categoria de liberdades civis, a exemplo do que ocorreu com a categoria funcionamento do governo e todas as demais, terá o peso de suas questões recalculado. Por constituir-se de 18 questões é necessário um cálculo para verificar o peso real de cada questão, pois a metodologia da EIU prevê uma nota máxima de 10 por categoria, por conseguinte cada questão valerá aproximadamente 0,55 pontos, para que ao final, um Estado que possua pontuação máxima alcance nota dez e não dezoito.

Retomam-se as dúvidas levantadas ao longo da categoria liberdades civis, em que a primeira é relativa à diferença de abordagem no conteúdo da subcategoria da Freedom - liberdade de expressão e crença - em comparação as questões 1, 2, 3, 5 e 10. A Freedom House em relação a EIU é muito restritiva, por utilizar critérios norteadores bem específicos, permitindo ao pesquisador concluir que há uma maior preocupação com determinados critérios. Por exemplo, a EIU fala em liberdade da mídia eletrônica, estendendo-se assim a todas as instâncias sociais. No caso da Freedom, entre os incontáveis critérios correspondentes à liberdade da mídia, há um que discorre sobre o acesso limitado da oposição, reforçando assim a conclusão do

pesquisador que julga o processo eleitoral, o pluralismo e temas correlatos, fóruns privilegiados no *ranking* da Freedom House.

A próxima dúvida levantada está relacionada a sexta questão do *Democracy index*, que trata da liberdade para a formação de organizações e sindicatos profissionais e da existência de uma subcategoria no *ranking* da Freedom somente para tratar sobre esse tema. Há nessa subcategoria a presença de critérios voltados à idoneidade dos financiamentos, interferência do Estado e coerção de trabalhadores. A partir do conhecimento proporcionado pelo teor das questões da EIU, e principalmente das escolhas de suas categorias, é possível relacionar sua postura com a ideia de que a Empresa, ao longo do seu *survey*, vem trabalhando com indicadores importantes para a corrente participativa e deliberativa. Deste modo, eventualmente, pode ocasionar essa despreocupação, uma vez que há questões de controle relativas aos valores políticos dos indivíduos, como por exemplo, nas categorias de participação e cultura política.

A questão treze demonstra uma preocupação da EIU em relação a influência do Estado em aspectos da vida privada, tais como, a propriedade e a empresa. Aspectos que podem ser relacionados ao *status* socioeconômico que é uma categoria de reforço aos elementos constitutivos da democracia no modelo participativo.

3.3 Resultado final

Com a análise dos relatórios da Freedom House e do Economist Intelligence Unit é possível confirmar as hipóteses levantadas por esse trabalho. A hipótese geral supunha que os indicadores presentes nas categorias e subcategorias dos rankings de classificação democrática atribuiriam pesos distintos aos indicadores dependendo do modelo democrático cujas diretrizes, tais como pressupostos, conceitos e características, são adotadas pelas instituições.

Essa primeira hipótese é mais facilmente comprovada quando leva-se em consideração o ranking da Freedom. Com o auxílio dos resultados parciais é

justificável fazer semelhante afirmação, logo na primeira subcategoria que trata do processo eleitoral, a Freedom destaca o critério da igualdade de voto lhe atribuindo mais peso que aos demais pertencentes a essa subcategoria. Da mesma forma, mas, em sentido oposto, tem-se os critérios da subcategoria pluralismo político e participação. Em especial os ligados à participação recebem pouca atenção e peso no *survey* em comparação ao pluralismo político com o qual divide uma subcategoria. Seguindo essa linha de raciocínio ao levar-se em consideração a subcategoria funcionamento do governo, mesmo sendo a mais equilibrada em termos do peso dos indicadores, há uma questão relativa especificamente ao procedimento eleitoral.

De pronto, na metodologia do *ranking* norte americano é estabelecida a ligação da categoria de direitos políticos com o desenho da democracia eleitoral. Assim, todas as suas subcategorias fazem referência a elementos constitutivos do tema eleições. Determinadas características democráticas da Freedom House, portanto, são tão triviais a ponto de serem entendidas como significados modestos e restritos, conotando que muitos de seus indicadores são muito básicos e evidentes para conceituar a democracia.

Dito isso é exequível afirmar que a Freedom House além de atribuir pesos diferentes a seus critérios ainda adota modelos minimalistas de democracia, como por exemplo, o elitismo e o pluralismo, apesar de não fazer uso de toda a gama de seus pressupostos.

A EIU porta-se de maneira diferente. Não há em seu *survey* nenhum indicativo de diferenciação no peso de seus indicadores, sendo o Democracy Index um índice mais objetivo com a prerrogativa de produção de resultados mais instantâneos. A EIU desde sua origem propõe-se a ser um *ranking* mais abrangente do que a própria Freedom e ao analisarmos seus indicadores essa proposição é concretizada. De início, diferencia-se ao inserir a categoria de cultura política e por tratar a participação como algo diferente do pluralismo e do processo eleitoral. As questões contidas em suas categorias apesar de não se distanciarem dos modelos democráticos representativos propriamente ditos como o liberalismo, o elitismo e o pluralismo, conseguem incorporar características importantes aos modelos participativo e deliberativo.

Assim sendo é possível comprovar as demais hipóteses de que realmente a metodologia utilizada pelos rankings constitui-se em um diferencial considerável na obtenção dos resultados. No entanto, a principal surpresa reservada por este estudo volta-se a uma discussão que fora proposta para ser respondida eventualmente sobre a continuidade ou descontinuidade entre os rankings e a qualidade democrática.

Continuidade no sentido de que com o passar do tempo, as novas teorias e vertentes que versam sobre a democracia seriam incorporadas as instituições em análise. Então, fora levantada por essa pesquisa a possibilidade do Democracy Index ser mais abrangente que o Freedom in the World e que a qualidade da democracia seria mais abrangente no Democracy Index. A possibilidade virou constatação e agora é válida a afirmação de que o Freedom in the World é o ranking mais discrepante em termo do peso de seus indicadores, assumindo o Democracy Index em termos comparativos, um grau de homogeneidade bastante próxima a vertente da qualidade democrática.

Considerações finais

Esta pesquisa foi iniciada com o propósito de desvelar o que os *rankings* classificatórios da democracia, objetos deste estudo, entendem por democracia; conceito que não é consenso nem entre os teóricos da teoria democrática contemporânea, como foi possível perceber ao longo da exposição teórica proposta. Com esse entendimento pretendeu-se verificar o alcance dos *rankings* no sentido de ser o mais inclusivo em relação aos mais diversos tipos de democracias existentes, dependendo do Estado analisado. A qualidade democrática mostra-se como um novo paradigma por ser mais justamente inclusiva e preocupar-se com a legitimidade da democracia, é isso que a torna o ponto de referência em quais os *rankings* devem focar suas avaliações. Desta forma, o problema de pesquisa desenhou-se com o intuito de verificar se os modelos democráticos alitrados pelos *rankings*, ou a forma de avaliação aproximam-se das concepções teóricas vinculadas à qualidade democrática. A aproximação teórica almejada é importante, pois esses *rankings* depõem a favor ou contra um Estado em suas relações diplomáticas e comerciais com os demais.

Com isso, as hipóteses levantadas permitiram verificar que o *ranking* da Freedom House - que começou efetivamente a mensurar a democracia através da liberdade no início da década de 1970 - é considerado o mais preso aos paradigmas democráticos vinculados à teoria pré terceira onda. Ou seja, atribui peso diferenciado às categorias constituintes da democracia de cunho minimalista, estando muito vinculado à conjuntura histórica de criação da Organização Freedom House. Em relação ao outro *ranking* analisado, o da EIU, constatou-se ser mais abrangente e incorporam elementos atuais de análise democrática, elementos vinculados às concepções teóricas não hegemônicas. A investigação não constatou diferença no peso de seus indicadores. O *Democracy Index*, índice da EIU, mostra-se mais inclusivo mostrando que é possível, mesmo para um *ranking* classificatório captar a pluralidade de modelos democráticos existentes no globo, aproximando-se das concepções teóricas vinculadas à qualidade democrática.

Alguns questionamentos são possíveis a partir desta pesquisa tais como, porque a Freedom House, mesmo defendendo claramente os interesses imperialistas Norte Americanos, ainda que presos aos paradigmas e conceitos restritos sobre democracia, continua a ser um dos *rankings*, senão o *ranking* referência para a medição democrática? Outra preocupação que pode ocorrer, principalmente para aqueles países cujo elemento mais importante para a democracia seja a participação e não as eleições ou a participação através de eleições, que é o caso de muitos países da América Latina, pois a conjuntura social permite que esse tipo de postura democrática seja observado; até quando eles serão subjulgados por seu costume democrático distinto?

Ao findar essa pesquisa é possível reconhecer, primeiramente, que temas como Medição, Classificação, e Qualidade democráticas, carecem ainda maior espaço de discussão e investigação. O que desenvolveu-se aqui foi um estudo sobre dois dos principais *rankings* classificatórios da democracia, com o auxílio da teoria democrática contemporânea. Foi possível constatar que há no *ranking* da Freedom House uma manipulação de indicadores de forma a privilegiar as categorias presentes em modelos democráticos minimalistas, mas que apesar disso, existe uma tendência atual de ampliar o entendimento acerca do significado de um sistema político democrático. Mesmo em um *ranking* cujo objetivo é classificar, como é o caso do *Democracy Index*, viu-se uma nova forma de observar, de pensar a democracia que nasce com as teorias vinculadas a qualidade democrática. Com isso, buscou-se no primeiro capítulo o desenvolvimento reflexivo e expositivo de algumas das principais correntes teóricas presentes na teoria democrática, tais como, liberalismo, elitismo, pluralismo, participacionismo e deliberativismo, além da qualidade democrática, de forma a dar sustentação ao processo de análise dos *rankings Freedom in the World e Democracy Index*.

Culminou no segundo capítulo deste trabalho, uma descrição mais abrangente da organização Freedom House e da empresa The Economist, a partir dos subitens surgimento, atuação, missão, especialista e financiadores e enquadramentos geopolíticos, para dar subsídios à comparação entre os *rankings*. O propósito deste capítulo foi promover uma contextualização mais contemporânea da atuação dessas organizações, sendo por esse motivo utilizado outro relatório, aquele promovido pelo IAC. No caso da Freedom House para que através desses

dados fosse possível um conhecimento mais fiel da atuação prática e ideológica de tais instituições.

Conforme sinalizado no terceiro e último capítulo dessa dissertação, foi necessário um estudo detalhado de todas as questões presentes nos *surveys* das instituições foco da análise afim de confirmar as hipóteses propostas. Cabe dizer que encontra-se aqui apenas uma leitura das diversas possibilidades de investigação no que tange aos *rankings* classificatórios da democracia e a qualidade democrática.

Inevitável seria comentar a gratificação em escrever a conclusão dessa dissertação de Mestrado, que carrega consigo o termo conclusão por uma simples designação formativa e que deseja dar o encerramento necessário ao que foi proposto com o projeto inicial, o qual busquei alcançar respostas ao longo desses dois anos de pesquisa. Evidentemente, esse trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema ao qual se dedicou, deixando, portanto, portas abertas para discussões e investigações futuras na Área da Ciência Política e afins.

Referências:

- ALTMAN, David & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries.**LONDON: *Democratization*, v.9, n.2, p.85–100. 2002.
- AMORIN, Maria Salete. DIAS, Rodrigo. **Dimensões teóricas e práticas da qualidade da democracia.** Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.3, p.79-96, set.-dez. 2012.
- AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia – in: **A moralidade da democracia: ensaios em teoria Habermasiana e teoria democrática.** Belo Horizonte: Perspectiva, editora UFMG, 1996. p. 125-151.
- BANNWART jr., Clodomiro J. e TESCARO jr. João Evanir. **Jurguen Habermas: teoria crítica e democracia deliberativa.** Niterói: PPGSD-UFF Revista Confluências. Vol. 12, n. 2. Outubro, 2012. [p. 129-156]
- BARREDA, Mikel. **La calidad de la democracia: un análisis comparado de América Latina.** Revista Política y gobierno. v.18, n.2, p. 265-295. jun.-dez. 2011.
- BARROS, José D' Assunção. **Igualdade, desigualdade e diferença em torno de três nações.** Rio de Janeiro: Revista Análise Social. Vol. 40, n. 175. 2005. p. 345-366.
- BAQUERO, Marcello. **CULTURA POLÍTICA PARTICIPATIVA E DESCONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: reflexões sobre o Brasil contemporâneo.** São Paulo: Perspec. vol.15 no.4, Out./Dez. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 22 jun 2014.
- BATISTA, Mariana. **Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 28. n. 82, junho, 2013.
- BENEVIDES, Maria. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991. [p. 155-199]
- BRAGA, Maria do Socorro. AMARAL, Oswaldo E. **Governos de esquerda e a qualidade da democracia na América Latina: notas de pesquisa. Anais do Encontro anual da ANPOCS.** In: 36º Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo, outubro de 2012. GT: 25. p. 1-22.
- COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política.** Trad. Roberto Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica. 2000.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed. 2009.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou; Brasília: Editora UnB. 2001.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

Democracy index 2011: democracy under stress. *The Economist Intelligence Unit Limited*, 2011. Disponível em:

<http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf> acesso em: 19 abr. 2013.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004.

_____. **The Quality of Democracy**. Stanford: Encina Hall. n. 20, 2004.

DURÃO, Aylton Barbieri. **Habermas: os fundamentos do estado democrático de direito**. São Paulo: Trans/Form/Ação. Vol. 32, n. 1. 2009. p. 119-137

FARIA, Claudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 25, n. 73. Junho de 2010. p. 101-111.

FERREIRA, Lier Pires. **As bases do pensamento democrático liberal: uma visita às obras de John Locke e Jean-Jacques Rousseau**. Rio de Janeiro: Perspectiva Sociológica; Ano 2, nº 3, mai.-out./2009.

FREEDOM HOUSE. **Home Page Freedom House**. (a) Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/about-us#.U90GEvldWWw>> Acesso: 02 agosto 2014.

_____. **Home Page Freedom House**. (b) Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/content/our-history#.U91BDvldWWx>> 02 agosto 2014.

_____. **Home Page Freedom House**. (c) Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/content/our-leadership#.U9_R2vldWWw> 04 agosto 2014.

_____. **Home Page Freedom House**. (d) Disponível em: <<http://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#.U-aBFPIvldWWw>> 09 agosto 2014.

_____. **Home Page Freedom House**. (e) Disponível em: <<http://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013#.U-aJwvldWWz>> acesso: 09 agosto 2014.

GUGLIANO, Alfredo A. **Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia**. Porto Alegre: Revista Debates, vol. 7, n. 1. jan-abril, 2013. p. 229-243

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II**. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.

_____. **Soberania popular como procedimento: um conceito normativo do espaço público**. Trad. Márcio Suzuki. Revista Novos Estudos. n. 26, março de 1990.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática. 1994.

IAZZETTA, Osvaldo. **Democracia, calidad de la democracia y democratización**. Porto Alegre: Revista Debates, vol. 7, n. 1. jan-abril, 2013. p. 139-150.

IDD-LAT. **Índice de desarrollo democrático en américa latina**. México: Fundación Konrad Adenauer. 2011. Disponível em: <www.idd-lat.org> Acesso em: 18 mar. 2013.

IPEA. **Estado, Instituições e Democracia**: democracia/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

MACPHERSON, C. B. **La democracia liberal y su época**. Madrid: Alianza. 2003.

MAINWARING, Scott. BRINCS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Classificando regimes políticos na América Latina, 1945 – 1999**. DADOS. Rio de Janeiro, 2011. V. 44, n. 4, p. 645 – 687.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Out. 1995, v.10, n.29. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm> acesso: 15 jan. 2013.

MANIN; PRZEWORSKI e STOKES. **Eleições e Representação**. São Paulo: revista Lua Nova, 2006, n. 67, p.105 – 267.

MELO, Marcus Andre. **O viés majoritário na política comparada**. RBCS, 2007, v.22, n. 63, p. 11- 29.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. São Paulo: Editora BIB n. 59, 2005. p. 5 – 42.

MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade**. São Paulo: Saraiva. 2001.

_____. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: UNB. Trad. Manuel Innocencio Santos jr. 1980.

MOISÉS, José Álvaro. **Vídeo aula para o curso de pós-graduação da USP**. 2011. Disponível em: <<http://eaulas.usp.br/portal/video.action?idItem=1147>> acesso: 22 fev. 2013.

MUNCK, Gerardo L. VERKUILEN, Jay. **Conceptualizing and Measuring Democracy**: evaluating alternative indices. COMPARATIVE POLITICAL STUDIES, v. 35 n. 1, Fev. 2002. p.5-34.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal y novas poliarquias**. Trad. Clarice Cohn e Álvaro Augusto Comin. 1997. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44> Acesso em: 20 abr. 2013.

PACHANO, Simón. **Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador. 2011. cap. 4. p.271-343.

PATEMAN, Carole. Rousseau, John Stuard Mill e G. D. H. Cole: uma teoria participativa da democracia. – In: **Participação e teoria democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 35 - 63.

_____. Teorias recentes da democracia e o “mito clássico” – In: **Participação e teoria democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 9 - 34.

PINTO, António. MAGALHÃES, Pedro. (Org) **Barómetro da Qualidade da Democracia**. 2010. Universidade de Lisboa – Portugal. Disponível em: <<http://www.bqd.ics.ul.pt>> acesso em: 17 abr. 2013.

RENNO, Lucio. **Qualidade da representação de interesses no Brasil**. CEPAL – IPEA, 2010.

RENNO, Lucio. SMITH, Amy. LAYTON. (Org). **Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil**: uma visão da cidadania. São Paulo: Lapop. 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Ed. Eletrônica. Trad. Rolando Roque da Silva. Ridendo Mores.Org. 2002. Disponível em: <www.ebooksbrasil.com/docontratosocia> acesso em: 17 fev. 2013.

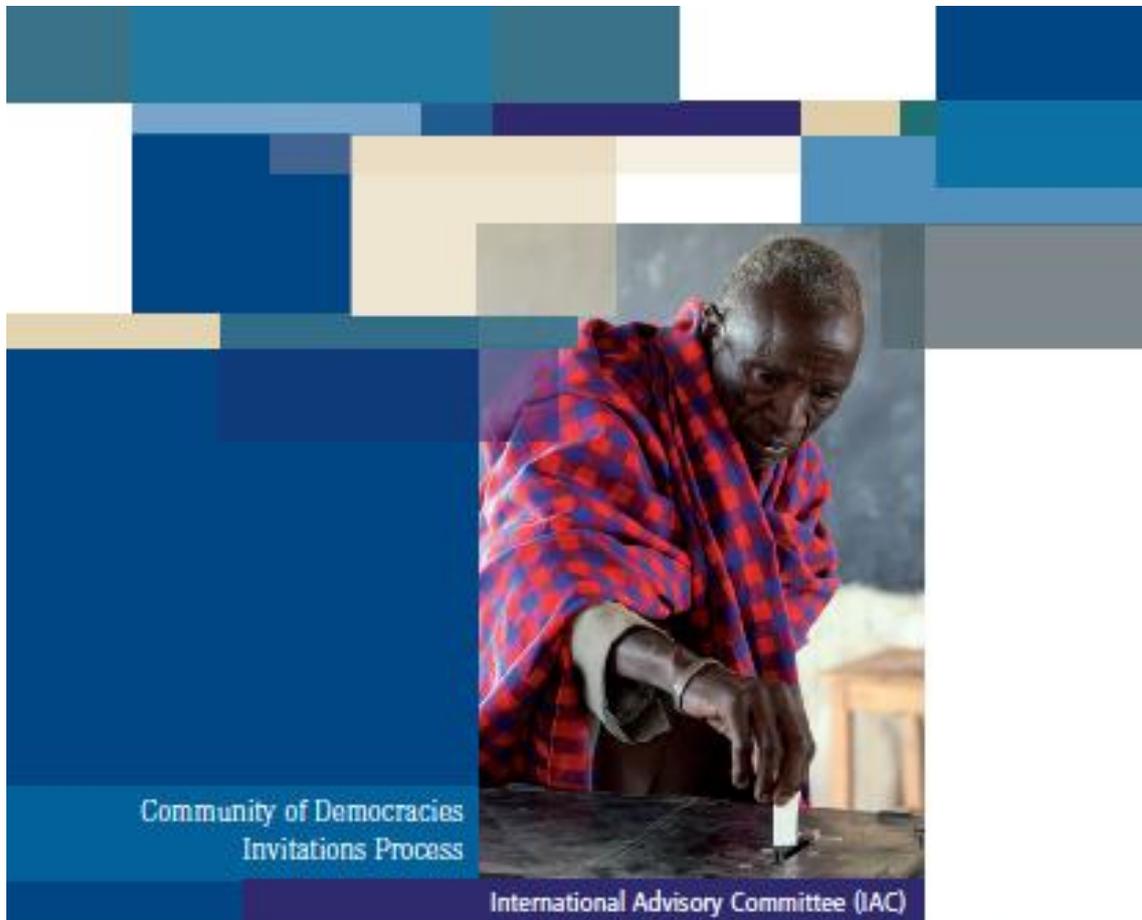
SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. – In: **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005. p. 39 – 78.

SCHUMPETER, Joseph. *Socialismo e democracia*. In: **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

Anexos

Anexo A

Relatório Community of Democracy



Statement and Recommendations on Government Invitations

February 2007

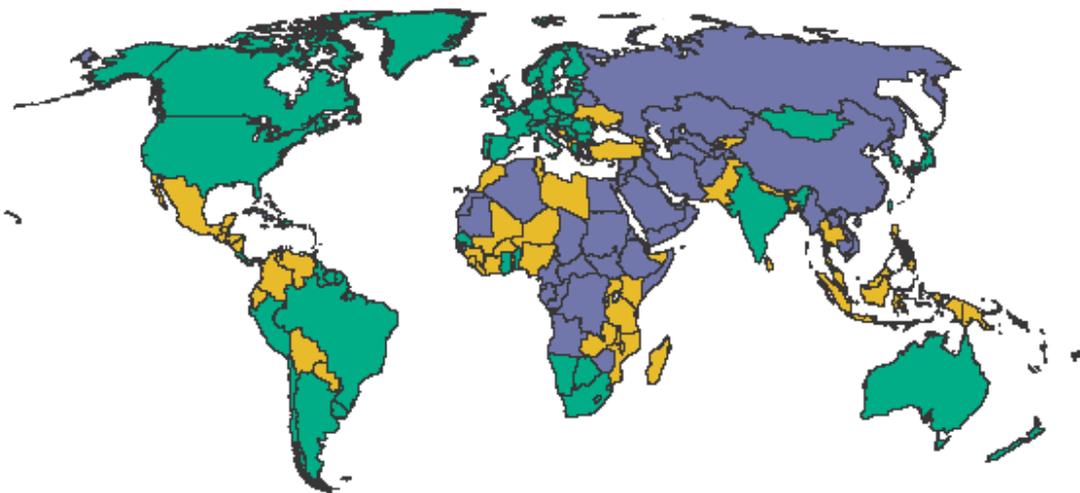
Anexo B

Relatório Freedom in the world

The Democratic Leadership Gap



FREEDOM IN THE WORLD 2014



FREE PARTLY FREE NOT FREE

Highlights from Freedom House's annual report on political rights and civil liberties.

Relatório Democracy index 2007

The Economist Intelligence Unit's index of democracy

By Laza Kekic, director, country forecasting services, Economist Intelligence Unit

Defining and measuring democracy

There is no consensus on how to measure democracy, definitions of democracy are contested and there is an ongoing lively debate on the subject. The issue is not only of academic interest. For example, although democracy-promotion is high on the list of American foreign-policy priorities, there is no consensus within the American government on what constitutes a democracy. As one observer recently put it, "the world's only superpower is rhetorically and militarily promoting a political system that remains undefined—and it is staking its credibility and treasure on that pursuit" (Horowitz, 2006, p 114).

Although the terms "freedom" and "democracy" are often used interchangeably, the two are not synonymous. Democracy can be seen as a set of practices and principles that institutionalise and thus ultimately protect freedom. Even if a consensus on precise definitions has proved elusive, most observers today would agree that, at a minimum, the fundamental features of a democracy include government based on majority rule and the consent of the governed, the existence of free and fair elections, the protection of minorities and respect for basic human rights. Democracy presupposes equality before the law, due process and political pluralism. Is reference to these basic features sufficient for a satisfactory concept of democracy? As discussed below, there is a question of how far the definition may need to be widened.

Some insist that democracy is necessarily a dichotomous concept—a state is either democratic or not. But most measures now appear to adhere to a continuous concept, with the possibility of varying degrees of democracy. At present, the best-known measure is produced by the US-based Freedom House organisation. The average of its indexes, on a 1 to 7 scale, of political freedom (based on 10 indicators) and of civil liberties (based on 15 indicators) is often taken to be a measure of democracy.

The index is available for all countries, and stretches back to the early 1970s. It has been used heavily in empirical investigations of the relationship between democracy and various economic and social variables. The so-called Polity Project provides, for a smaller number of countries, measures of democracy and regime types, based on rather minimalist definitions, stretching back to the 19th century.

Freedom House also measures a narrower concept, that of "electoral democracy". Democracies in this mini-

mal sense share at least one common, essential characteristic. Positions of political power are filled through regular, free, and fair elections between competing parties, and it is possible for an incumbent government to be turned out of office through elections. Freedom House criteria for an electoral democracy include:

1. A competitive, multiparty political system.
2. Universal adult suffrage.
3. Regularly contested elections conducted on the basis of secret ballots, reasonable ballot security and the absence of massive voter fraud.
4. Significant public access of major political parties to the electorate through the media and through generally open campaigning.

The Freedom House definition of political freedom is somewhat (though not much) more demanding than its criteria for electoral democracy—ie, it classifies more countries as electoral democracies than as "free" (some "partly free" countries are also categorised as electoral democracies). At the end of 2005, 122 states were classified as electoral democracies; of these, 89 states were classified as free. The Freedom House political-freedom measure covers the electoral process and political pluralism and, to a lesser extent, the functioning of government and a few aspects of participation.

A key difference in the various measures of democracy is between "thin" or minimalist ones and "thick" or wider concepts (Coppedge, 2005). The thin concepts correspond closely to an immensely influential academic definition of democracy, that of Robert Dahl's concept of polyarchy (Dahl, 1970). Polyarchy has eight components, or institutional requirements: almost all adult citizens have the right to vote; almost all adult citizens are eligible for public office; political leaders have the right to compete for votes; elections are free and fair; all citizens are free to form and join political parties and other organisations; all citizens are free to express themselves on all political issues; diverse sources of information about politics exist and are protected by law; and government policies depend on votes and other expressions of preference.

The Freedom House electoral democracy measure is a thin concept. Its measure of democracy based on political rights and civil liberties is thicker than the measure of electoral democracy. Other definitions of democracy have broadened to include aspects of society and political culture in democratic societies.

Anexo D

Relatório Democracy index 2013



Democracy index 2013

Democracy in limbo

A report from The Economist Intelligence Unit



www.eiu.com