

PROJETO DE ATIVIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS COMO PROFESSOR SENIOR NO ÂMBITO DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE A QUALIDADE DA DEMOCRACIA DO INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS – IEA/USP

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS, professor aposentado do Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP

QUALIDADE DA DEMOCRACIA – CONTINUIDADES E NOVOS DESENVOLVIMENTOS

OBJETIVOS

O objetivo deste projeto é assegurar a continuidade e, ao mesmo tempo, a ampliação das ações de estudo, pesquisa e intervenção do Grupo de Trabalho do IEA/USP que se refere ao exame e a aplicação da abordagem da qualidade da democracia no Brasil.

O projeto envolverá as atividades coordenadas pelo proponente de reflexão, estudo, debate e a produção de artigos, livros, entrevistas e textos associados com a pesquisa do tema de autoria de acadêmicos, escritores e jornalistas, entre outros, dedicados ao exame da democracia da perspectiva de suas qualidades.

O Brasil está completando 30 anos de sua mais recente experiência democrática. Nessa fase, os ciclos eleitorais para a escolha de governos têm se sucedido segundo as regras constitucionais e têm garantido a alternância no poder. Estão hoje mais garantidas as liberdades individuais e alguns direitos de cidadania, o que indica alguma melhoria no funcionamento das instituições republicanas. Depois de um interregno de mais de duas décadas de regime autoritário, as forças armadas retornaram às suas funções profissionais e, mais importante, nenhum ator político relevante reivindica, no momento, meios antidemocráticos para competir por ou ocupar a chefia do Estado.

Tais progressos, porém, seriam o bastante para se afirmar que a democracia está consolidada no país? O Brasil ainda convive com déficits e distorções importantes no funcionamento do regime democrático. Práticas de abuso de poder, como a ocorrência sistêmica do fenômeno da corrupção perspassando todas as esferas da administração pública, indicam que o império da lei ainda não está completamente estabelecido. O federalismo brasileiro tem falhas e desequilíbrios evidentes, a começar pelos mecanismos eleitorais que levam a sensíveis desigualdades no valor do voto em um bom número de estados do país. É também visível o tratamento desigual recebido por diferentes segmentos da população brasileira quanto aos seus direitos, a exemplo da insuficiente representação feminina em governos e no Congresso Nacional. Esse exemplo, como muitos outros, parece indicar que o processo de extensão da cidadania ainda não está completo. Há também importantes assimetrias e distorções no funcionamento das instituições republicanas, limitando, por uma parte, a capacidade de fiscalização e controle interinstitucional e, por outra, a função de representação da sociedade que cabe aos partidos políticos e ao parlamento. Esses limites não põem em dúvida a existência da democracia, mas colocam em questão a sua qualidade.

Nenhum dos aspectos mencionados implica, no entanto, em desconhecer os avanços econômicos e sociais verificados no país nas últimas décadas de funcionamento do sistema democrático. A estabilidade econômica e o controle da inflação nos anos 90 e início do século XXI mudaram para melhor as condições de sobrevivência e de participação nos benefícios de consumo de vários segmentos populacionais, e uma maior atenção à questão social resultou na melhora de alguns índices que medem as desigualdades. Não obstante, é evidente que o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas demandadas pela sociedade enfrenta limites sérios quanto à sua eficiência e eficácia. Em muitas áreas de atividade governamental o planejamento ainda está ausente e permanecem desperdícios que, por sua vez, são agravados pela malversação de fundos e pela corrupção; os critérios que informam o processo de tomada de decisões nem sempre levam em consideração as desigualdades regionais, sociais e econômicas da sociedade brasileira. **Afora isso, a recente crise econômica e política que vem afetando o país nos últimos anos evidenciou uma outra deficiência do funcionamento do sistema político: o país carece de líderes democráticos, na qualidade e na proporção necessárias, capazes de apontar alternativas e caminhos compatíveis com a gravidade e a complexidade da situação; o desaparecimento dos líderes que conduziram o país do regime autoritário para a democracia não foi seguido da devida formação e emergência de novas lideranças capazes de inspirar a confiança da sociedade e, na fase atual de agudização da crise, o problema mostrou sua face dramática: os partidos políticos abandonaram a sua responsabilidade de formação de novas lideranças democráticas capazes de conduzir o país nas suas dificuldades (vide a respeito a seria especial sobre o tema publicada no site qualidadedademocracia.com.br editado pelo proponente).**

A perspectiva da qualidade da democracia, ao demandar exigências específicas de mensuração dos mecanismos de responsabilização vertical, societal e horizontal do sistema político, da participação dos cidadãos e da responsividade de governos, pressupõe o rigor analítico próprio do debate público e dos métodos de conhecimento científico. Envolve sobretudo um claro compromisso público ético e moral com o pressuposto de que democracia, como obra aberta, pode ser aperfeiçoada em benefício do bem estar e da qualidade de vida das pessoas. Isto pressupõe ainda a existência de plataformas abertas de debate visando o aprimoramento da **Qualidade da Democracia** no país. Este é o objetivo do Grupo de Trabalho do IEA sobre o tema e de iniciativas como o site qualidadedademocracia.com.br editado pelo proponente.

JUSTIFICATIVA

A experiência internacional mostra que eleições são indispensáveis para a existência de qualquer democracia, mas a análise dos processos de democratização dos últimos 40 anos, em várias partes do mundo, mostrou que elas não garantem *per se* a instauração de um regime político capaz de assegurar princípios fundamentais como o primado da lei, o respeito aos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos e, especialmente, o controle e a fiscalização de governos. Apesar de sinalizar que regimes autoritários alternativos terminaram e que, doravante, a escolha de quem governa estará submetida ao princípio da soberania popular, a vigência de eleições não tem impedido, em vários casos, que mesmo evoluindo no sentido de garantir a governabilidade, regimes qualificados como democracias eleitorais não atendam necessariamente a todos os critérios segundo os quais um sistema político autoritário se transforma em democrático. No Leste Europeu, na Ásia e na América Latina, países que

consolidaram processos eleitorais competitivos convivem com a existência de governos que violam os princípios de igualdade perante a lei, usam a corrupção e a malversação de fundos públicos para perpetuar partidos no poder e dificultam ou bloqueiam o funcionamento dos mecanismos de *accountability* vertical, social e horizontal. Nesses casos, o que está em questão não é se a democracia existe, mas a sua qualidade (Shin, 2005; Morlino, 2002; Diamond e Morlino, 2005; O'Donnell, Cullell e Iazetta, 2004; Schmitter, 2005; Lipjhart, 1999). É por essa razão que a definição de democracia – e a dinâmica das diferentes experiências com esse regime em diferentes partes do mundo –, voltaram a estar no centro dos desenvolvimentos da sociologia e da ciência política contemporâneas. Apesar das controvérsias herdadas do século XIX, a literatura recente sobre as experiências de democratização avançou para classificá-la como um fenômeno de natureza multidimensional que envolve a permanência de eleições, a consolidação de instituições multi-funcionais e mutuamente reguladoras e a cultura cívica dos cidadãos. Enquanto o significado mais usual de democracia, na literatura especializada, se refere preferencialmente aos procedimentos e aos mecanismos competitivos de escolha de governos através de eleições, outras abordagens do fenômeno democrático ampliaram a compreensão do conceito, incluindo tanto as suas dimensões institucionais como aquelas que se referem aos conteúdos da democracia e os seus resultados práticos no terreno da economia e da sociedade. Para isso, aliás, o papel das lideranças é crucial.

Sob a influência das abordagens minimalista de Schumpeter (1961) e procedimentalista de Dahl (1971), vários autores definiram a democracia em termos de participação, competição e contestação pacífica pelo poder. Assim, o estabelecimento de um regime democrático implicaria basicamente em condições mínimas como: 1) direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições com a participação de todos os membros adultos da comunidade política; 2) eleições regulares, livres, competitivas e abertas; 3) garantia de direitos de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; e 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e o processo político. Essa definição explicita porque qualquer sistema político que não se baseie em processos competitivos de escolha de autoridades públicas, capazes de torná-las dependentes do voto da massa de cidadãos, isto é, do mecanismo de *accountability* vertical, não pode ser considerado uma democracia.

Mas a ênfase minimalista de Schumpeter e de seus seguidores é vulnerável ao que outros autores classificaram como “falácia eleitoralista”, isto é, a tendência de se privilegiar as eleições sobre outras dimensões da democracia (Karl, 2000). De fato, ao definir a democracia essencialmente como um método de escolha de governos entre elites que competem pela posição, a vertente minimalista dá pouca importância ao que acontece com as demais instituições da democracia. Instituições como o parlamento, os partidos, o judiciário ou a polícia podem funcionar de forma deficitária ou incompatível com a doutrina da separação de poderes, mesmo convivendo com um regime de regras eleitorais. Exemplos recentes são os casos da Rússia, do Irã, do Paquistão e, no contexto latino-americano, do Peru sob Fujimori, da Bolívia e do Equador na fase de decisão de suas novas constituições, e da Venezuela sob o chavismo. Nesses casos, freqüentemente a oposição não apenas tem sido impedida de competir em condições de igualdade – o que contraria os critérios das abordagens citadas antes – como não encontra amparo em instituições como a polícia judiciária, o ministério

público, o próprio poder judiciário ou o parlamento, quando, por exemplo, restrições à liberdade de imprensa e/ou à mídia eletrônica constroem o direito de participação e o acesso dos cidadãos a informações alternativas sobre o processo político.

Ao discutir os procedimentos democráticos, Robert Dahl (1971) ampliou, no entanto, a definição do conceito com a sua análise das poliarquias, mostrando que para que o princípio de contestação do poder esteja assegurado é também indispensável, para além da participação dos cidadãos na escolha de governos, de forma universal e capaz de assegurar a possibilidade de que eles próprios possam ser escolhidos para formá-los, que a existência de uma oposição robusta e consistente esteja garantida em termos formais e informais; de fato, sem oposição as regras de fiscalização e controle dos abusos de poder acabam sendo precárias e funcionando mal, em prejuízo dos objetivos esperados pela sociedade.

Outra característica central da democracia, segundo o autor, é a exigência de *responsividade* de governos e lideranças políticas diante dos cidadãos. Essas condições envolvem garantias relativas ao direito de organização e representação da sociedade civil, em especial, em partidos políticos, através dos quais se supõe que a pluralidade de concepções e interesses que constituem a sociedade possam se expressar. Mas elas implicam também na necessidade de que princípios internalizados em instituições – como a noção de equilíbrio entre poderes ou o respeito aos direitos de minorias – sejam garantidos por uma constituição aceita como legítima pela sociedade, ou seja, pela dimensão jurídico-legal relativa a valores compartilhados pela maioria dos membros da comunidade política. Embora essa visão faça referência a conteúdos da democracia, a sua ênfase mais importante são os procedimentos democráticos, cujo funcionamento depende da existência e do desempenho de instituições criadas para esse fim.

Contudo, uma perspectiva complementar às anteriores define a democracia em termos de sua qualidade, tornando mais central o foco nos conteúdos do regime democrático. Utilizando-se de uma analogia com o funcionamento do mercado, o conceito se refere à qualidade do produto ou serviço produzido segundo procedimentos, conteúdos e resultados singulares. A qualidade envolve processos controlados por métodos e *timing* precisos, singulares, capazes de atribuir características específicas ao produto ou serviço oferecido para satisfazer as expectativas de seus consumidores potenciais. No caso da democracia, espera-se que esse regime seja capaz de satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); à garantia de seus direitos de associação e de gozo da liberdade e da igualdade políticas necessárias para que possam alcançar seus interesses e preferências (qualidade de conteúdo); e à existência de mecanismos institucionais, de escolha de governantes e de *checks and balances*, destinados a capacitar os cidadãos a avaliar e julgar o desempenho de governos e de representantes escolhidos (qualidade de procedimentos). Instituições e procedimentos são vistos, então, como meios de realização de princípios, conteúdos e resultados esperados pela sociedade do processo democrático. Além disso, a exigência de participação dos cidadãos na política envolve a existência de grau de cultura cívica capazes de legitimar e dar vitalidade ao sistema.

Com base nesses pressupostos, Diamond e Morlino (2005) identificaram oito dimensões que podem ser mensuradas e segundo as quais a qualidade da democracia pode variar. As cinco

primeiras correspondem a regras de procedimentos, embora também sejam relativas ao seu conteúdo: o primado da lei, a participação e a competição políticas, e as modalidades de *accountability* (vertical, social e horizontal); as duas seguintes são essencialmente substantivas: de um lado, o respeito por liberdades civis e os direitos políticos e, de outro, como consequência do anterior, a garantia de igualdade política e de seus correlatos, como a igualdade social e econômica; por último, é mencionado um atributo que integra procedimentos a conteúdos, ou seja, a *responsividade* de governos e dos representantes, por meio do que os cidadãos podem avaliar e julgar se as políticas públicas, assim como o funcionamento prático do regime (leis, instituições, procedimentos e estrutura de gastos públicos) correspondem aos seus interesses e preferências. Embora esta perspectiva defina a democracia fundamentalmente em termos dos seus princípios e conteúdos mais importantes, o que supõe a percepção dos cidadãos a seu respeito, fica claro que ela faz a integração de procedimentos institucionais a conteúdos, sem deixar de se referir aos resultados práticos do regime com base no pressuposto de que a igualdade social e econômica pode ser alcançada se e *quando* a igualdade política for efetiva.

A noção de qualidade da democracia tem exigências, portanto, que vão além da simples institucionalização de eleições livres e competitivas; essas são meios de afirmar e garantir direitos de cidadania em decorrência da participação popular, mas também, fator propulsor de condições institucionais que estabelecem o equilíbrio entre os poderes e a obrigação de governos e representantes prestarem contas de suas ações; é quanto a isso que o papel dos líderes, dos partidos políticos e do parlamento é indispensável. O escopo dessa abordagem é, portanto, o de examinar as condições em que as instituições de representação, a participação política dos cidadãos e a cultura política que prevalece na sociedade interagem no processo de funcionamento do regime democrático e, em especial, no que se refere às suas promessas relativas aos princípios de liberdade e igualdade política; a qualidade do regime democrático depende do alcance desses objetivos fundamentais, e essa nova abordagem se propõe a examinar essa realidade.

IMPACTO, DESENVOLVIMENTOS E NOVAS INICIATIVAS

O impacto científico e social das atividades do Grupo de Trabalho sobre a Qualidade da Democracia se refere, por um lado, ao avanço do conhecimento no âmbito dessa nova abordagem acadêmica e, por outro, à sua capacidade de influir no debate público das questões que envolvem o aperfeiçoamento do regime democrático no Brasil.

Nesse sentido, o presente projeto supõe novos desenvolvimentos e um conjunto de iniciativas destinadas a assegurar a continuidade das atividades do Grupo de Trabalho, assim como a complementação dos trabalhos realizados desde 2012:

- i. Em primeiro lugar, a integração de atividades de pesquisa e compilação de informações disponibilizadas pelos sites <http://qualidadedademocracia.com.br> e <http://corrupteca.nupps.usp.br/>, dos quais o proponente é coordenador científico e editor. Essa integração focará especialmente a produção de material de pesquisa relativo ao efeito das práticas de corrupção na qualidade da democracia, e visará

- propiciar uma ferramenta analítica do fenômeno para os pesquisadores interessados;
- ii. Em segundo lugar, a continuidade da realização de seminários e encontros - a exemplo do recentemente promovido em parceria com a TV Cultura, a OAB e a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, SAÍDAS PARA A CRISE -, destinados a permitir a interação entre pesquisadores acadêmicos, jornalistas e os atores políticos diretamente envolvidos na condução do processo político brasileiro;
 - iii. Em terceiro lugar, a retomada do programa de entrevistas com pesquisadores, brasileiros e estrangeiros, e atores políticos em torno das avaliações da qualidade da democracia, a exemplo das realizados em 2013 e 2014 (vide a respeito a videoteca do site qualidadedademocracia.com.br e do IEA);
 - iv. Em quarto lugar, a organização de um seminário permanente de formação de lideranças democráticas. Essa iniciativa deverá ser objeto de um projeto especial envolvendo, além das ciências sociais, outras áreas de conhecimento, a ser formulado e implementado a partir de 2016;
 - v. Finalmente, a elaboração e a publicação de artigos e contribuições no site <http://qualidadedademocracia.com.br>, assim com a continuidade da edição da série de livros organizados pelo proponente no âmbito das atividades de pesquisa do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs/USP, do qual é diretor, a exemplo dos já publicados pela Edusp e pela Fundação Konrad Adenauer:
 - DEMOCRACIA E CONFIANÇA – POR QUE OS CIDADÃOS DESCONFIAM DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS (Edusp, 2010);
 - A DESCONFIANÇA POLÍTICA E SEUS IMPACTOS NA QUALIDADE DA DEMOCRACIA – O CASO DO BRASIL (Edusp, 2013);
 - O CONGRESSO NACIONAL, OS PARTIDOS POLÍTICOS E O SISTEMA DE INTEGRIDADE – Representação, Participação e Controle Interinstitucional no Brasil Contemporâneo (Konrad Adenauer Stiftung, 2014).

Referências Bibliográficas:

DAHL, R. (1971), *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven/Londres, Yale University Press.

DIAMOND, L. e MORLINO, L. The quality of democracy. **Center on Democracy, Development and the Rule of Law** (CDDRL). Number 20. Set./04. Standford, Estados Unidos: Stanford University, 2005.

KARL, T. L. (2000), "Electoralism. In R. Rose *et al.*, *The international encyclopedia of elections*, Washington DC, Congressional Quarterly Press.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy**. New Haven: Yale University Press, 1999.

MOISÉS, J. A. e MENEGUELLO, R. **A Desconfiança Política e seus impactos na Qualidade Da Democracia – O Caso Do Brasil** (Edusp, 2013).

MORLINO, L. What is a "good" democracy? Theory and empirical analysis. Trabalho apresentado na **Conferência The European Union, Nations State, and the Quality of Democracy - Lessons from the Southern Europe**, Out.-Nov., University of California, 2002.

O'DONNELL, G.; CULLELL, J. V. & Iazzetta, O. M. **The quality of democracy**. Indiana, University of Notre Dame Press, 2004.

SCHMITTER, P. The ambiguous virtues of accountability. In L. Diamond e L. Morlino, **Assessing the quality of democracy**. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005.

SCHUMPETER, J. **The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital Credit, Interest, and the Business Cycle**. New York: Oxford University Press, 1961.

SHIN, D. C. Democratization: perspectives from global citizenries. In R. Dalton, e H-D. Klingemann (eds.), Oxford, **The Oxford Handbook of Political Behavior**, 2005.

José Álvaro Moisés has a Degree in Social Sciences from the University of São Paulo (1970), MA in Government and Politics from the University of Essex (1972) and Phd. in Political Science from the University of São Paulo - USP (1978). He was Visiting Professor at the University of Oxford (1991-92), National Secretary of Culture Support (1995-1998), National Secretary of Audiovisual (1999-2002) - both from the Ministry of Culture; Course Coordinator on Management of Public Policy at the School of Arts, Sciences and Humanities - EACH, of USP (2004-2006); president of the Center of Contemporary Cultural Studies - CEDEC (1987-1991); Scientific Coordinator of the Center of Research in International Relations and Comparative Politics of USP (1992-1993); Member of Executive Committee of the International Political Science Association – IPSA (2008-2013).

Currently he is Professor of the Department of Political Science of the USP, Member of the Executive Committee of the International Social Sciences Council – ISSC/UNESCO, Scientific Director of the Center for Public Policy Research - NUPPs/USP, Chair of the Research Committee on the Quality democracy of IPSA, Coordinator of the Working Group on the Quality of democracy at the Institute of Advanced Studies - IEA, USP.

He is dedicated mostly to the study of Democratic Theory and Political Behavior, specializing in issues of political transition, democratic consolidation, political culture and civil society, citizenship and rights, democratic institutions and the quality of democracy. He has also experience in managing cultural policies. He is also the editor of the site qualidadedademocracia.com.br and academic coordinator of the project CORRUPTECA at the USP. He is also a contributor to different newspapers and national magazines and the author of several books of political analysis, including:

- 2014. *O Congresso Nacional, Partidos Políticos e o Sistema de Integridade (Representação, Participação e Controle Interinstitucional no Brasil Contemporâneo (org.)*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer Stiftung;
- 2013. *A Desconfiança Política e seus Impactos na Qualidade da Democracia (org.)*, São Paulo, EDUSP;
- 2011. *O Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (editor)*, Konrad Adenauer Foundation and Center for Public Policy Research (e-book available at the website <http://nupps.usp.br>)
- 2011. “Civic Culture”, in IPSA/SAGE Encyclopedia of Political Science;
- 2011. “The Effects of Political Discontent for Democratic Legitimacy” (Ed.) Monographic Section of the *International Review of Sociology*. Colcheste: Routledge, Taylor & Francis Group, v. 21, p. 339-366, 2011;
- 2011. “Political Discontent in New Democracies: the case of Brazil and Latin America”, *International Review of Sociology*, Colchester: Routledge Taylor & Francis Group; v. 21, p. 339-366, 2011;
- 2010. “Political Corruption and Democracy in Contemporary Brazil”. *Revista Latino-Americana de Opinião Pública*, vol 1, nro. 0, pp. 103-124, Buenos Aires: Dedalus Editores;
- 2010. *Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições públicas? (Ed.)* EDUSP, SP;
- 2008. *Corporate Social Responsibility in two countries: Brazil and Norway*. Oslo: FAFO (with Assumpção, M., Sacchet, T.& Trygstad, S.);
- 2008. “Cultura Política, Instituições e Democracia: lições da experiência brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 23:66, nro. 66, pp. 11-44, São Paulo: ANPOCS;

- 2006. "The effect of Trust for Democratic Institutions" (Ed.) Monographic Section of the *International Review of Sociology*, Colchester: Routledge, Taylor & Francis Group, vol. 16:3, p. 591-682;
- 2006. "Citizen's Distrust of Democratic Institutions", *International Review of Sociology*, Routledge, Colchester: Taylor & Francis Group, vol 16:3, p. 593-616;
- 1998. "Democratization and political participation: comparing Spain, Brazil and Korea". *The Journal of Politics*, Texas, v. 60, n. 4, pp. 919-953 (with Shin, D. and McDonough, P.);
- 1993. "Democratization and Political Culture in Brazil" in Kinzo, M. D. G., (Ed.) *Brazil, the Challenges of the 1990s*, Institute of Latin American Studies and British Academic Press, pp. 155/186;
- 1987. "Urban Transport and Popular Violence in Brazil" (with Verena Stolcke) in Archetti, E. P., Cammack, P. and Roberts, B. (Eds.), *Sociology of "Developing Societies" – Latin America*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan Education Ltd, pp. 229-240.

He is a member of the editorial committee of the IRPS - International Review of Political Science, of the International Political Science Abstracts, the Latin American Journal of Public Opinión, the WAPOR-Buenos Aires, and Public Opinion magazine, the CESOP / Unicamp. He also writes for the Brazilian newspapers *O Estado de S. Paulo* e *Folha de São Paulo*; and is political commentator of *Jornal da Cultura*, a news broadcast of the TV Cultura de São Paulo.