

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Carolini Gabriel da Silva

**CONFIANÇA POLÍTICA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA: notas sobre a  
experiência brasileira (2006-2016)**

NITERÓI

2019

Carolini Gabriel da Silva

**CONFIANÇA POLÍTICA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA: notas sobre a  
experiência brasileira (2006-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Fabricio Pereira da Silva

NITERÓI

2019

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

S586c Silva, Carolini Gabriel da  
Confiança política e qualidade da democracia : notas sobre  
a experiência brasileira (2006-2016) / Carolini Gabriel da  
Silva ; Fabricio Pereira da Silva, orientador. Niterói, 2019.  
105 f. : il.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,  
Niterói, 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGCP.2019.m.14543020707>

1. Confiabilidade. 2. Democracia. 3. Produção intelectual.  
I. Pereira da Silva, Fabricio, orientador. II. Universidade  
Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e  
Filosofia. III. Título.

CDD -

Carolini Gabriel da Silva

**CONFIANÇA POLÍTICA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA: notas sobre a  
experiência brasileira (2006-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Fabricio Pereira da Silva

Aprovada em 25 de março de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fabricio Pereira da Silva (Orientador) (UNIRIO/UFF)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Antonieta Leopoldi (UFF)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Fernandes Veiga (UNIRIO)

*Dedico este trabalho aos meus pais, pelo amor  
e apoio contínuo.*

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação representa o final de mais um ciclo difícil e feliz. Difícil porque demandou trabalho, disciplina e, o mais importante, amadurecimento intelectual e pessoal. Esse amadurecimento é responsável pela transformação dos erros em acertos, da dúvida em investigação e do pessimismo em otimismo. Já a felicidade do processo está nas pequenas coisas, nos *insights*, na reflexão cotidiana, no aprimoramento da escrita e nas considerações finais. Em meio a tantos momentos, algumas pessoas foram fundamentais para que a dificuldade adquirisse conotação positiva.

Agradeço, primeiramente, a orientação dos meus pais, Maria Cristina e Marcos Antônio, que desde sempre me apresentaram um ponto de vista inovador sobre a educação e a profissão. Eles me deram a oportunidade de desenvolver a minha vocação, sabendo que o sucesso é resultado de muito trabalho e algumas renúncias. A base familiar foi o diferencial para que esse ciclo tivesse início e fim, sendo assim renovo com os meus pais o compromisso com a minha carreira e com a humildade.

Ao meu grande amigo e mentor, Sr. Manoel, obrigada pelos inúmeros sábados de conversas, desabafos e mesas redondas. O Sr., sem dúvida, tem a capacidade de revelar o lado bom dos desafios e por isso me desafia a cada encontro. Parte do que discutimos está aqui e a outra parte levarei comigo em forma de sabedoria, paciência e cautela. Muito obrigada pela sua parceria e confiança!

Ao meu amigo e amor, Igor, também agradeço pelo companheirismo, pela confiança e pelo carinho diário. Você é e continuará sendo o parceiro ideal para as minhas empreitadas. Sempre dividimos tantas reflexões e tantos argumentos, espero que continuemos a fazê-lo no futuro.

Faço um agradecimento especial ao professor Fabricio Pereira por ter me orientado com muita clareza e pontualidade. Sua conduta é um exemplo de responsabilidade e dedicação à ciência. E estendo meus agradecimentos à CAPES por ter financiado ininterruptamente esses dois anos de mestrado.

*“Trust is the belief that others, through their action or inaction, will contribute to my/our well-being and refrain from inflicting damage upon me/us.”*

Claus Offe  
Cambridge, 1999.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar se há relação entre a qualidade da democracia e a confiança política no Brasil. Para alcançar tal objetivo, em um primeiro momento, ensaiamos um ponto de contato entre as literaturas e, em um segundo momento, analisamos o desempenho dos partidos políticos, do Congresso Nacional e do Poder Judiciário – com base em três dimensões da qualidade das democracias: *rule of law*, *accountability* vertical e *accountability* horizontal – e o comparamos com o nível de confiança dos cidadãos nas referidas instituições, utilizando dados das pesquisas do *Latinobarómetro* (2006-2016). O estudo pretende discutir a importância das variáveis propostas por Diamond e Morlino (2004) no processo de expansão da base mínima de avaliação da qualidade das democracias e nos estudos sobre a confiança política, sem perder de vista a trajetória política e cultural brasileira. O período analisado compreende os mandatos de Lula (2006-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). A experiência brasileira ao longo desses governos levou à valorização da literatura sobre a qualidade das democracias, ao desafiar a abordagem institucionalista e formalista do tema na interpretação dos seus desdobramentos. Concluímos que a confiança política e a qualidade da democracia estariam relacionadas pelos critérios que mobilizam para aferir o desempenho institucional, ou seja, as literaturas promovem um debate acerca da performance das instituições a partir de critérios semelhantes, como a aplicação do Estado de direito e dos controles verticais e horizontais dos atores institucionais. No Brasil, a qualidade do desempenho institucional oferece uma interpretação para o fato do fenômeno da desconfiança afetar em maior medida as instituições representativas e em menor medida instituições cuja autoridade advém da capacidade de estabelecer controles sobre o poder político.

**Palavras-chave:** Confiança política; Qualidade da democracia; *Rule of law*; *Accountabilities*; Brasil.

## ABSTRACT

The objective of this study is to analyze if there is a relationship between the quality of democracy and political trust in Brazil. In order to reach this goal, we first rehearsed a point of contact between literatures and, in a second moment, we analyze the performance of political parties, the National Congress and the Judiciary – based on three dimensions of the quality of democracies: rule of law, vertical accountability and horizontal accountability – and we compare it with the level of citizens' trust in those institutions, using data from Latinobarómetro surveys. The study intends to discuss the importance of the variables proposed by Diamond and Morlino (2004) in the process of expanding the minimum base of evaluation of the quality of democracies and on political trust studies, without losing sight of the Brazilian political and cultural trajectory. The period under review includes the mandates of Lula (2006-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016). The Brazilian experience throughout these governments led to the valorization of the literature on the quality of democracies, by challenging the institutionalist and formalist approach of the theme in the interpretation of its developments. We conclude that political trust and the quality of democracy would be related by the criteria that mobilize to measure institutional performance, that is, the literature promotes a debate about the performance of institutions based on similar criteria, such as the application of the rule of law and vertical and horizontal controls of institutional actors. In Brazil, the quality of institutional performance provides an interpretation for the fact that the phenomenon of mistrust affects to a greater extent representative institutions and, to a lesser extent, institutions whose authority comes from the capacity to establish controls over political power.

**Keywords:** Political trust; Quality of democracy; Rule of law; Accountabilities; Brazil.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**FH** - Freedom House

**IDEA** - International Institute for Democracy and Electoral Assistance

**MDB** - Movimento Democrático Brasileiro

**PP** - Partido Progressista

**PSB** - Partido Socialista Brasileiro

**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira

**PT** - Partido dos Trabalhadores

**STF** - Supremo Tribunal Federal

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1-</b> Dimensões da qualidade da democracia em estudos recentes.....	30
<b>Tabela 2-</b> Percepção sobre os principais problemas do Brasil (%) .....	77
<b>Tabela 3-</b> Avaliação do desempenho das instituições políticas (%).....	82
<b>Tabela 4-</b> Percepção sobre o desempenho do Judiciário (%) .....	91

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1-</b> Evolução da preferência pela democracia no Brasil, 2006-2016 (%).....	50
<b>Gráfico 2-</b> Evolução da preferência pela democracia na América Latina, 2006-2016 (%).....	51
<b>Gráfico 3-</b> Evolução da confiança nos partidos políticos no Brasil, 2006-2016 (%) .....	74
<b>Gráfico 4-</b> Evolução da confiança no Congresso Nacional no Brasil, 2006-2016 (%) .....	81
<b>Gráfico 5-</b> Evolução da confiança no Poder Judiciário no Brasil, 2006-2016 (%) .....	88

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS .....	18
2.1 DEFINIÇÕES PROCEDIMENTAIS DA DEMOCRACIA .....	18
2.2 A PREOCUPAÇÃO PELA QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS .....	20
2.3 DIMENSÕES DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA.....	23
2.4 O MODELO DE DIAMOND E MORLINO .....	32
3. CONFIANÇA POLÍTICA.....	43
3.1 CONFIANÇA SOCIAL E CONFIANÇA POLÍTICA .....	43
3.2 AS DIMENSÕES DO APOIO POLÍTICO .....	48
3.3 A CONFIANÇA INSTITUCIONAL .....	56
3.4 O QUE ESTÁ POR TRÁS DA DESCONFIANÇA INSTITUCIONAL? .....	62
4. CONFIANÇA POLÍTICA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL.....	69
4.1 APROXIMAÇÕES ENTRE DUAS AGENDAS .....	69
4.2 PARTIDOS POLÍTICOS .....	73
4.3 CONGRESSO NACIONAL .....	80
4.4 PODER JUDICIÁRIO.....	86
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	93
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	98

## 1. INTRODUÇÃO

Uma das principais características das democracias latino-americanas contemporâneas é, em menor ou maior grau, a pouca confiança que os cidadãos atribuem às instituições. De acordo com relatórios de pesquisas realizadas em países da América Latina<sup>1</sup>, as democracias enfrentam desafios críticos que podem ser expressos pela regularidade de altos índices de desconfiança nos partidos políticos e na classe política, e pela dificuldade em solucionar problemas ligados ao bem-estar da população (ZECHMEISTER, LUPU e COHEN, 2017a). No Brasil, essa tendência é mais expressiva. A despeito da adesão ao regime democrático ser majoritária, os brasileiros não confiam, em diferentes graus, em parlamentos, partidos, governos e tribunais de justiça (MOISÉS e CARNEIRO, 2008). E a insatisfação com o desempenho concreto da democracia complementa o rol de orientações negativas diante do universo político (MENEGUELLO, 2013).

A partir desses diagnósticos, várias questões estão abertas ao debate: por que a confiança nas instituições é importante? Como podemos explicar as atitudes de confiança política no Brasil? Primeiramente, argumentamos que sua importância está inscrita na teoria democrática, exatamente, no funcionamento da democracia representativa no qual foi atribuído às instituições o papel de mediadoras dos interesses dos cidadãos, na relação entre sociedade e sistema político (MOISÉS e MENEGUELLO, 2013). As instituições cumprem funções fundamentais no regime democrático, do mesmo modo que regulam a distribuição do poder entre os atores políticos, garantem que o julgamento e as avaliações dos cidadãos sejam levados em conta no processo de tomada de decisão. Essas funções, além de distinguirem a democracia das outras formas de governo, conferem relevância à confiança política.

Em relação aos modelos de explicação, diferentes vertentes teóricas propõem-se a analisar a variação da confiança em instituições públicas e suas possíveis causas<sup>2</sup>. A abordagem alternativa mais importante, e que explicita a orientação adotada neste estudo, admite que a justificativa normativa e o desempenho institucional são os principais elementos de explicação (OFFE, 1999; NORRIS, 1999; MOISÉS, 2005a). A confiança dependeria da capacidade das instituições de traduzir para os cidadãos, através de seu funcionamento prático, a sua ideia básica (MOISÉS, 2005a). Uma vez que sejam capazes de atuar de modo coerente com as suas normas constitutivas, o Congresso Nacional e os partidos políticos se tornam previsíveis, geram

---

<sup>1</sup> Ver Zechmeister, Lupu e Cohen (2017a; 2017b).

<sup>2</sup> Uma valiosa reflexão sobre o conceito de confiança política e seus modelos teóricos de explicação é formulada por Moisés (2005a).

a expectativa de que diferentes preferências serão observadas pelo sistema político, aumentando, assim, as chances dos cidadãos de apoiá-los.

Nesses termos, a confiança é um fenômeno atrelado à experiência política, ainda que o julgamento dos cidadãos dificilmente seja elaborado fora dos contextos sociais que incluem a cultura propriamente dita. De acordo com Easton (1965) e Norris (1999), as percepções sobre o desempenho das instituições não dispensam o repertório cultural, pois os membros de uma comunidade nacional se identificam com as diferentes instituições à medida que aprendem a fazê-lo através da transmissão de valores de geração a geração. Mas são, sobretudo, as experiências ao longo da vida adulta que capacitam os cidadãos para avaliar razoavelmente o desempenho institucional. Nesse processo, as atitudes de confiança estariam associadas com a vivência de regras que remetem, por exemplo, ao universalismo, à imparcialidade e à integridade dos procedimentos (NORRIS, 1999).

A interpretação do fenômeno da confiança política nos conduz ao debate acerca do desempenho das instituições nos regimes democráticos. Debate que é explorado por estudos que buscam mensurar a qualidade das democracias a partir de critérios mais expandidos e substantivos (DIAMOND e MORLINO, 2004). Ou seja, são análises que avançam para além das perspectivas analíticas procedimentais<sup>3</sup>, na qual o atributo da qualidade depende, basicamente, da vigência de mecanismos para a seleção de elites, enquanto os cidadãos usufruem do direito, por exemplo, de escolher seus representantes através de eleições regulares e competitivas, de organização e associação, e de acesso às fontes alternativas de informação. A qualidade dos regimes democráticos também decorreria da maneira que as instituições cumprem os procedimentos, aplicam as leis e permanecem mobilizadas pelos valores democráticos.

A inquietude dos cientistas sociais e políticos pela qualidade das democracias abriu um amplo e rico campo de indagações que lida com desafios conceituais e operativos acerca das dimensões da vida democrática suscetíveis de avaliação. Consideramos que uma vertente da literatura sobre a qualidade das democracias, na qual as reflexões de Diamond e Morlino (2004) se inserem, contribui com preocupações a respeito das condições de aprofundamento do regime democrático e, de certa forma, ensaia alternativas ao reducionismo procedimental. De acordo com essa vertente, uma democracia de qualidade, além de representativa, deve cumprir com os

---

<sup>3</sup> O trabalho de Levine e Molina (2007) pode ser considerado um exemplo desse debate em chave mais restrita.

requisitos relativos ao primado da lei e aos controles verticais e horizontais dos atores institucionais<sup>4</sup>. A complexidade analítica da reflexão vai além de critérios meramente eleitorais.

Isto é relevante, pois a existência de diferentes níveis de democratização<sup>5</sup> dos regimes políticos torna factível a convivência entre um histórico de eleições regulares – que permite alternâncias de poder e que a escolha de governantes ocorra livremente – e a manutenção de fraca *accountability* horizontal, da aplicação parcial do Estado de direito e da corrupção no *modus operandi* das principais instituições representativas. As relações cada vez mais ambíguas entre os poderes, especialmente entre o Legislativo e o Judiciário, também podem se converter em impasses que reduzem a qualidade do desempenho institucional. Morlino (2004) exemplifica que em muitas democracias, incluindo as latino-americanas, os políticos, a fim de conservarem o *status quo*, utilizam a lei enquanto “arma política” contra seus adversários. Tal estratégia, ao influenciar resultados, causa a relativização de procedimentos, a alteração das regras do jogo e, em última instância, frustra expectativas majoritárias.

Deste modo, o objetivo deste trabalho é analisar se há relação entre a qualidade da democracia e a confiança política no Brasil. Para alcançar tal objetivo, em um primeiro momento, ensaiamos um ponto de contato entre as literaturas e, em um segundo momento, analisamos o desempenho dos partidos políticos, do Congresso Nacional e do Poder Judiciário – com base em três dimensões da qualidade das democracias: *rule of law*, *accountability* vertical e *accountability* horizontal – e o comparamos com o nível de confiança dos cidadãos nas referidas instituições. O estudo pretende discutir a importância das variáveis propostas por Diamond e Morlino (2004) no processo de expansão da base mínima de avaliação da qualidade das democracias e nos estudos sobre a confiança política, sem perder de vista a trajetória política e cultural brasileira. O período analisado compreende os mandatos de Lula (2006-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Consideramos que a experiência brasileira ao longo desses governos levou à valorização da literatura sobre a qualidade das democracias, ao desafiar a abordagem institucionalista e formalista do tema na interpretação dos seus desdobramentos.

---

<sup>4</sup> Diamond e Morlino (2004) assumem que a qualidade das democracias pode variar em termos de procedimentos, conteúdo e resultados. A dimensão dos procedimentos inclui o *rule of law*, a participação, a competição e as *accountabilities* vertical e horizontal. Em relação ao conteúdo, os autores se referem ao caráter substantivo do regime democrático, ao conjunto de liberdades e igualdades. Por último, na dimensão dos resultados é considerada a responsividade ou *responsiveness*, isto é, a capacidade do regime de responder às expectativas, aos interesses e às demandas dos cidadãos.

<sup>5</sup> A democratização não se refere apenas à mudança de regimes autoritários para democráticos. À medida que um sistema político cumpre com os atributos constitutivos de uma noção de democracia, o processo de democratização está em curso. Este conceito envolve a aposta de que o impulso democratizador transcende o momento eleitoral e estende os procedimentos democráticos às diversas áreas e instituições, expandindo direitos e obrigações.

Empiricamente damos preferência aos dados produzidos pelo *Latinobarómetro*<sup>6</sup>, a fim de verificar como a confiança nos partidos políticos, no Congresso Nacional e no Poder Judiciário evoluiu no período entre 2006-2016. Propomos uma análise qualitativa do desempenho institucional, na qual o julgamento sobre a atuação das instituições se baseará nos critérios que definem quão boa é uma democracia (MORLINO, 2004). Isso quer dizer que a avaliação da atuação do Poder Judiciário levará em consideração o seu nível de independência, a intensidade com que a lei é pública e universalmente aplicada, e a dinâmica do sistema de freios e contrapesos. No que se refere à atuação dos partidos políticos avalia-se a capacidade de conservar propósitos representativos, a difusão dos valores democráticos e o respeito às leis. Por fim, reiteramos a capacidade do Congresso de representar uma fonte difusa de responsabilidade horizontal, cujo desempenho qualitativamente valorizado não esbarra ou perverte decisões majoritárias.

A dissertação apresenta além do capítulo I introdutório e das considerações finais mais três capítulos. No capítulo II, são revisadas de forma crítica as perspectivas minimalistas e procedimentais sobre a democracia, dominantes na Ciência Política. Adentramos na discussão sobre a qualidade das democracias, na medida em que grande parte dela é elitista, procedimental e liberal identificamos quais dimensões de avaliação da qualidade das democracias são valorizadas pelos estudos recentes. A partir de um quadro comparativo reconhecemos os esforços de pesquisadores em acrescentar novos temas e parâmetros à análise, partindo de definições mais expandidas e substantivas da democracia. Por fim, exploramos o modelo de Diamond e Morlino (2004) como o mais adequado ao estudo empreendido, sem deixar de refletir sobre a possibilidade de expansão das suas dimensões.

No capítulo III, nos dedicamos à confiança nas instituições políticas. Como o conceito de confiança tem sido utilizado para designar uma grande variedade de fenômenos sociais e políticos, distinguimos a confiança política da confiança interpessoal. Em seguida, descrevemos as bases do apoio político. É indispensável compreender que a diversidade das experiências dos cidadãos com o governo democrático engendra uma abordagem multidimensional do apoio, a partir da qual não podemos esperar que a legitimidade da democracia e o apoio às instituições políticas tenham motivações e consequências semelhantes. Baseando-nos na literatura especializada, definidos os elementos que orientam e definem o nível de confiança política expresso pelos cidadãos. E, finalmente, considerando os elevados índices de desconfiança que

---

<sup>6</sup> Acesso em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

caracterizam a realidade de democracias jovens e antigas, propomos a análise do ator que desconfia das suas instituições políticas.

No capítulo IV, ensaiamos uma aproximação entre a confiança política e a qualidade da democracia baseada nos critérios de avaliação do desempenho institucional mobilizados pelas literaturas. De antemão ressaltamos que há uma coerência entre os critérios. A confiança estaria atrelada ao cumprimento, por parte das instituições, de condições objetivas, como a aplicação do Estado de direito e o exercício das *accountabilities*. Posteriormente, nos debruçamos sobre a análise empírica a fim de explorar até que ponto essa aproximação pode ser verificada para além do plano teórico. De maneira geral, a qualidade do desempenho institucional, verificada na realidade brasileira ao longo dos governos Lula e Dilma, fornece interpretações sobre a variação do apoio político.

## 2. QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS

### 2.1 DEFINIÇÕES PROCEDIMENTAIS DA DEMOCRACIA

A abordagem científica do fenômeno da confiança política – e de seu oposto da desconfiança institucional – deve passar necessariamente por um debate conceitual do regime democrático que incorpore dimensões que vão além da formalidade institucional responsável pela competição entre grupos políticos. Definições minimalistas ou procedimentais ao considerarem apenas as eleições, a competição e o pluralismo político enquanto requisitos do que é democrático acabam por ignorar outros que lidam com a existência concreta de diferentes níveis de *democraticidade*<sup>7</sup> (O'DONNELL, 1999). Antes de discutirmos os requisitos que consideramos mais promissores é importante expor os principais argumentos da abordagem minimalista e procedimental, visto que são dominantes na Ciência Política e estão inseridos na reflexão sobre a qualidade das democracias.

Remetendo-nos ao pensamento de Schumpeter (1961 [1942]), o ponto de partida de sua reflexão foi a crítica à doutrina clássica, cujas ideias de “vontade geral” e “bem comum”, atribuíam ao povo a prerrogativa de decidir sobre os principais assuntos políticos. Para Schumpeter, não deveríamos pensar na vontade geral como uma atitude racional da população sobre determinada questão, pois os indivíduos na política seriam orientados por impulsos irracionais. Por não acreditar na existência de tal predisposição, sua definição de democracia é baseada na inversão dessa equação política. A eleição de representantes, que na teoria clássica tem papel secundário, assume protagonismo e a soberania popular passa a estar associada à missão de formar governos. A democracia é entendida como um método “para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961 [1942], p. 328). O que importa para o sistema democrático não é atribuir ao eleitorado o poder de decidir, mas a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que irão tomar as decisões políticas.

Essa definição minimalista, posteriormente, foi aprimorada por Robert Dahl (1997 [1971]). Em uma abordagem que enfatiza a disputa entre os grupos políticos, o autor inclui na

---

<sup>7</sup> Nota-se que o conceito de *democraticidade* desenvolvido por O'Donnell (1999) é importante para designar a qualidade daquilo que é democrático. O'Donnell compreende que, para efeitos analíticos, a democracia é um regime político poliárquico, mas não apenas. É também um modo particular de relacionamento entre o Estado e os cidadãos e entre os próprios cidadãos, orientado pelo princípio da lei, pelos direitos civis e por um sistema de *accountabilities*.

definição exigências adicionais para que um regime possa ser classificado como poliárquico<sup>8</sup>. Nessa concepção, o sistema de instituições que assegura o processo competitivo entre lideranças políticas permanece. O diferencial seria o pressuposto de que a democracia é um sistema de governo que se caracteriza por ser responsável às preferências dos cidadãos, sendo estes politicamente iguais. Para um governo se manter responsável é necessário que todos os cidadãos tenham oportunidades de formular preferências, expressá-las a seus concidadãos e ao governo, através da ação individual e coletiva, e tê-las igualmente consideradas na coordenação dos assuntos públicos (DAHL, 1997 [1971]). Ainda que tais condições sejam necessárias para se aproximar do ideal democrático, elas não são suficientes.

As três oportunidades só existiriam se as instituições garantissem: liberdade de organização e de expressão; direito de voto e de elegibilidade para cargos públicos; direito dos líderes políticos disputarem por votos e apoio; acesso às fontes alternativas de informação; eleições livres e íntegras; e políticas governamentais orientadas por eleições e por outras manifestações de preferências (DAHL, 1997 [1971]). De acordo com Dahl, os regimes se diferenciam em função da amplitude com que estas garantias institucionais estão disponíveis para os seus membros. Isto porque em determinados regimes a participação é garantida, mas não há mecanismos de contestação do poder instituído, por exemplo, eleições. Em outros contextos, podem ocorrer eleições, mas sem a inclusão política, uma vez que o direito de formar e aderir a organizações é privilégio de uma minoria. Para um regime ser classificado como poliárquico é necessário que uma parcela significativa da população esteja inserida no processo competitivo. Nesse sentido, o avanço gradual da contestação política combinada com a expansão dos direitos de participação é essencial para o processo de democratização dos regimes e para o advento da *poliarquia*.

A partir das contribuições dos autores citados até aqui, as definições dominantes da democracia organizam-se em termos de competição, participação e contestação do poder instituído (MOISÉS, 2010b). Um regime democrático implicaria a vigência de condições básicas, como: 1) direito dos cidadãos escolherem seus representantes através de eleições; 2) sufrágio universal; 3) eleições regulares, livres e competitivas; 4) direitos de expressão, reunião e organização; e 5) acesso às fontes alternativas de informação (DAHL, 1997 [1971]). Há o entendimento de que qualquer sistema político que não se baseie no processo competitivo de

---

<sup>8</sup> Dahl (1997 [1971]) adota o conceito de *poliarquia* ao invés de democracia para se referir às democracias reais. Segundo o autor, os regimes políticos democráticos seriam todos imperfeitos, aproximações do ideal democrático. O termo “democracia” é reservado a um regime total e continuamente responsivo aos seus cidadãos, característica até então ausente nos regimes existentes.

escolha de autoridades, capaz de torná-las dependentes do voto dos cidadãos, não poder ser considerado uma democracia.

É importante destacar que a ênfase no processo eleitoral/competitivo torna a abordagem insuficiente no que tange ao debate acerca do conteúdo democrático. Ao mostrar pouco interesse pelo funcionamento de outras instituições políticas, a literatura desconsidera que o desempenho do parlamento e do Judiciário podem comprometer a aposta democrática, isto é, o primado da lei, a participação da sociedade civil e a responsabilização de governos e autoridades. A realidade concreta de países asiáticos, europeus e latino-americanos nos apresenta a convivência contraditória entre a existência de um sistema eleitoral consolidado e a violação dos direitos fundamentais dos cidadãos, corrupção e falta de transparência (DIAMOND, 2007).

Ademais, reconhecemos que as definições procedimentais são atrativas para os pesquisadores porque apresentam critérios – pode-se dizer “mínimos” – que são expressos empiricamente com mais facilidade, e, conseqüentemente, tornam comparáveis maior número de regimes políticos. Mas tais definições rapidamente tropeçam com dificuldades se a análise se baseia em um modelo de classificação mais complexo que mensura a qualidade das democracias (DIAMOND e MORLINO, 2004; MOISÉS, 2008). Nesse modelo está presente a noção de que o processo de democratização não se refere apenas à transição de regimes autoritários para democráticos, mas também à transformação de democracias limitadas, incompletas ou híbridas em regimes plenos (DIAMOND, 2002).

## **2.2 A PREOCUPAÇÃO PELA QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS**

Os estudos sobre os regimes políticos democráticos da América Latina desenvolvidos nas últimas décadas acompanharam as mudanças que abalaram a região. Se os problemas acerca das condições de transição e consolidação das democracias orientaram a agenda de pesquisa dos anos 70 aos 90, a partir dos anos 2000 um lugar equivalente ocupam os estudos que buscam avaliar e medir a qualidade das democracias (ALTMAN e PÉREZ-LIÑAN, 2002; BARREDA, 2001; DIAMOND e MORLINO, 2004, 2005; LEVINE e MOLINA, 2007; O’DONNELL, 2002). Em suma, pode-se pensar num processo de atualização das preocupações em relação ao regime democrático. Em meio às ditaduras em quase toda a região, a preocupação era encontrar caminhos, preferencialmente, democráticos para sair delas; em seguida, estabilizar esses novos regimes; e finalmente, aperfeiçoá-los (PEREIRA DA SILVA, 2017a).

Nesse processo, as críticas às ideias de *transição* e *consolidação* democrática conduziram os pesquisadores à preocupação pela qualidade das democracias. O conceito de *democracia delegativa*, desenvolvido por O'Donnell (1991), inaugura uma linha de reflexão crítica e certo ponto pessimista nos anos 90 em relação ao entusiasmo democrático, ao enfatizar que a transição dos regimes autoritários para governos eleitos democraticamente não seria suficiente para o estabelecimento da democracia representativa, tal como é praticada pelos países capitalistas desenvolvidos. As democracias da região teriam institucionalidades próprias, influenciadas pelos reflexos de um passado autoritário. A formulação de um subtipo de democracia colocava em evidência a distância que separava as democracias alcançadas daquelas imaginadas pelos estudos de transição e consolidação.

Outro ponto igualmente importante seria a fragilidade da noção de progresso e de irreversibilidade do processo de consolidação democrática (PEREIRA DA SILVA, 2017a). A concepção teleológica que orientou tais argumentos concebe a consolidação como um processo consensual e sequencial que contempla um caminho unívoco a ser percorrido, que iria desde os regimes autoritários aos democráticos. Esse tipo de reflexão gera problemas de diversas ordens. Em primeiro lugar, ela reduz a diversidade das experiências históricas, ao supor que há um único modelo de democracia, cujos parâmetros são os regimes políticos dos países de economia central; em segundo lugar, desconsidera o fato de que mesmo as democracias mais antigas permanecem sob o risco de inversão de rota, ou seja, de *desdemocratização*; e, por fim, reduz o potencial da democracia, no sentido de que a existência de um ponto de chegada desencoraja o compromisso de melhorá-la cotidianamente, reconhecendo que o *status* democrático está em aberto (IAZZETA, 2013; PEREIRA DA SILVA, 2017a).

Tais críticas colaboraram para uma melhor compreensão do processo de construção democrática e conduziram ao debate da qualidade. Ao passo que as democracias se tornam estáveis, no entanto permanecem distintas das democracias ideais dos países centrais, parâmetros são adotados a fim de descrever em quais critérios elas se distinguem, e como suas “limitações” podem ser resolvidas de modo a torná-las democracias melhores. É necessário problematizar o fato de que a crescente literatura sobre a qualidade das democracias se insere em um campo de preocupações já delimitado pelas discussões anteriores e pelo conceito mais restrito de democracia.

Nesse sentido, Vargas Cullell (2011) argumenta que a qualidade da democracia é um conceito derivado, fortemente relacionado com o objeto que qualifica: uma definição de democracia. Entretanto, não seria qualquer definição que atenderia à ambição de avaliar a

qualidade dos regimes políticos, é necessária a ampliação da compreensão procedimental que caracterizou os estudos de transição e consolidação democrática. Novamente é útil salientar que a definição minimalista ou procedimental se concentra nas instituições – eleições, partidos políticos concorrentes – que são indispensáveis para um regime democrático. O debate sobre a qualidade exigiria um conceito de democracia claramente definido, que fosse além desses parâmetros.

A ideia subjacente é que essa literatura recente tem o potencial de complexificar a reflexão sobre a democracia, porque permite considerar a diversidade de regimes democráticos existentes. Podemos pensar numa pluralidade de democracias no sentido que elas cumprem os requisitos de Robert Dahl (1997 [1971]) na definição de *poliarquia*, mas não seriam todas que vislumbram avanços com a difusão dos princípios democráticos sobre diferentes âmbitos da vida política e social. Dessa maneira, o conjunto de garantias que tornam possíveis a ocorrência de eleições livres, periódicas e competitivas seria necessário para o advento da democracia, mas de modo algum esgotaria as condições de sua democratização.

A democratização não se confundiria com a transição de regimes políticos autoritários para democráticos. Esta nos incita a pensar em um trajeto conformado por tentativas e erros de um sistema político em cumprir com os atributos de uma definição de democracia. Ao estudar a qualidade das democracias nos orientamos pelo resultado do processo de democratização, em um dado momento, definido pela distância entre as características observadas e os parâmetros democráticos derivados de um conceito (VARGAS CULLELL, 2011; O'DONNELL, 2010).

Em que pesem os acordos mínimos que, desde Schumpeter a Dahl, foram acumulados na tentativa de formular uma definição, a democracia é um conceito disputado (IAZZETA, 2013), que se por um lado contém princípios invariáveis e indispensáveis, por outro expressa valores subjetivos que se modificam de acordo com as aspirações de uma sociedade. Existiria uma tensão entre realidade e valores, que se traduz na constante necessidade de introduzir novos elementos à definição.

Se hoje podemos abordar questões sobre qualidade democrática, se deve entre outras razões, ao fato de que a maioria das democracias atingiu um patamar básico, que mesmo insuficiente, nos permite questionar o que precisa ser melhorado. O quão democráticas são nossas democracias? Seria a indagação representativa deste enfoque. A discussão, considerada um tanto polêmica, se concentra em torno do conceito de democracia e dos critérios de avaliação do seu funcionamento. É exatamente em razão da literatura sobre a qualidade das democracias não compartilhar um consenso a respeito da definição, sobretudo da necessidade

de ampliação da concepção restritiva do que seria a democracia, que as dimensões utilizadas para medir a qualidade são diversas.

Na próxima seção pretendemos seguir refletindo criticamente acerca dessa literatura. A reflexão será sistematizada através dos estudos que têm sido realizados com o propósito de elaborar modelos que comportem indicadores capazes de avaliar e medir a qualidade das democracias. Ressaltamos as variáveis que costumam considerar, a fim de verificar o que é valorizado ou não pela literatura. Tal análise contribuirá, posteriormente, para a decisão de situar a agenda de pesquisa desenvolvida por Diamond e Morlino (2005; 2004) em uma vertente mais promissora.

### **2.3 DIMENSÕES DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA**

A literatura sobre a qualidade das democracias, apesar de não possuir um consenso conceitual e apresentar aproximações empíricas díspares, pode ser dividida em duas vertentes. A primeira compreende as concepções de democracia orientadas pela noção de *poliarquia* de Dahl (1997 [1971]). De acordo com essa vertente a qualidade da democracia se baseia nos procedimentos que regulam o acesso ao poder político, assim como na satisfação das garantias institucionais oferecidas por um regime poliárquico. A segunda vertente, constitui o esforço analítico de ampliação desses parâmetros mínimos de avaliação, ao atribuir aspectos substantivos e finalistas ao conceito de democracia. Nesse último caso, as dimensões procedimentais, a dimensão da satisfação e as dimensões substantivas da democracia podem ser combinadas para configurar diferentes níveis de qualidade.

Na medida em que parte da literatura é orientada por critérios elitista, procedimental e liberal, o objetivo desta seção é estabelecer um diálogo crítico com a primeira vertente, sem deixar de reconhecer os esforços dos pesquisadores em acrescentar novos temas e parâmetros à análise. Medir ou avaliar a qualidade das democracias a partir de uma abordagem procedimental reduz o potencial analítico da literatura. Se a qualidade das democracias depende de um sistema de representação com participação livre e universal da população, num marco de igualdades e regras do jogo também igualitárias, trata-se de incorporar a concepção de democracia referencial dos debates anteriores sobre o processo de democratização e consolidação dos regimes políticos do Sul à discussão sobre quais são as democracias de “baixa” e “alta” qualidade.

O trabalho desenvolvido por Levine e Molina (2007) pode ser apontado como a resolução mais fiel dessa reflexão mais restrita de democracia. Para os autores a qualidade das democracias depende do funcionamento dos processos mediante os quais os cidadãos escolhem e controlam seus governantes. Há uma clara preferência por uma concepção procedimental e pluralista do processo político que, conseqüentemente, concentra a atenção nas condições e nos direitos envolvidos na seleção de quem governa, assim como nos mecanismos disponíveis às associações e aos cidadãos que pretendam intervir no processo de tomada de decisão e exigir responsabilidade de seus representantes.

Interessante destacarmos que Levine e Molina (2007) justificam tal preferência esclarecendo que a literatura emergente ao se debruçar sobre as democracias recém-estabelecidas, particularmente as latino-americanas, comete o equívoco de tratar a qualidade da democracia enquanto conceito atrelado à efetividade dos governos. De acordo com os autores, seriam dois conceitos distintos. A qualidade da democracia se refere ao processo de participação e à influência política dos cidadãos, enquanto a efetividade dos governos se relaciona com os resultados particulares de uma gestão e com uma noção sobre qual seria o governo desejável (LEVINE e MOLINA, 2007).

Os autores reduzem a necessidade de incorporar outro aspecto chave da ideia de democracia, que não é suficientemente desenvolvido no conceito de *poliarquia*, ao estudo da qualidade. Certamente, se agregamos o termo da efetividade ou eficácia governamental passamos a incluir o conteúdo substantivo da democracia que torna os objetivos e os resultados de políticas – por exemplo, metas de desenvolvimento econômico, justiça e igualdade social – em parâmetros de qualidade. Para além disso, expandimos o sentido da dimensão da responsividade ou *responsiveness*. Passamos a entendê-la não apenas como uma resposta à vontade popular em termos de políticas, mas também em termos dos resultados de tais políticas.

A definição de qualidade das democracias de Levine e Molina (2007) se concentra em cinco dimensões: decisão eleitoral, participação, *accountability*, soberania e *responsiveness*. O nível de qualidade varia à medida que os cidadãos participam de eleições livres, competitivas e imparciais, dispoem de um nível igualitário de informações; participam da vida política elegendo um governo e influenciando o processo de tomada de decisão direta ou indiretamente através de representantes; e dispõem de procedimentos que garantem a prestação de contas dos representantes eleitos, sendo os últimos os únicos responsáveis pelas decisões que visam responder a vontade popular por meio de políticas públicas. A operacionalização das dimensões leva a elaboração de um índice de qualidade das democracias agregado, cujo ponto de partida

são os indicadores de liberdade civil e direitos políticos da *Freedom House* (FH)<sup>9</sup>. Veremos que outros estudos também utilizam tais indicadores, desta forma reservamos adiante um espaço para discutir as implicações da utilização de dados produzidos por organizações de pesquisas no estudo sobre as democracias.

Para Altman e Pérez-Liñán (2002) os principais desafios da literatura dizem respeito à conceptualização do que seria a qualidade das democracias e às formas de mensurá-la, tendo em vista a necessidade de escalonar a pluralidade dos regimes políticos em *rankings* de alta e baixa qualidade. Para tal, os autores definem a qualidade das democracias como a capacidade de uma *poliarquia* garantir seu aperfeiçoamento enquanto regime político (ALTMAN e PÉREZ-LIÑÁN, 2002). A escolha de um modelo restritivo do que é a democracia seria particularmente útil pelo fato de valorizar as dimensões da vida democrática que são mais fáceis de operacionalizar e de aplicar à análise empírica.

A ampliação teórica do conceito de democracia que não renuncie a investigação das relações complexas entre sociedade e Estado – que compreende as dimensões relacionadas ao controle do poder político, à vitalidade dos procedimentos de *accountability* horizontal e à identificação de “áreas marrons”<sup>10</sup> – faria parte de uma perspectiva qualitativa que, apesar de extremamente realista no que tange à identificação dos desafios e das falhas substantivas que afetam o desempenho das democracias latino-americanas, ignora a necessidade dos critérios de avaliação da qualidade democrática viajarem no tempo e no espaço (ALTMAN e PÉREZ-LIÑÁN, 2002). Em outros termos, uma abordagem substantiva da democracia torna mais complexa a adoção de medidas que reflitam o conceito adotado em estudos comparados de grande escala.

Como foi indicado, não existe um consenso geral a respeito dos padrões de análise, ainda que estudos compartilhem a mesma noção de democracia. Altman e Pérez-Liñán (2002) assumem que a qualidade das democracias pode variar de acordo com três dimensões: direitos civis efetivos, participação efetiva e competição efetiva. A primeira dimensão refere-se ao conjunto de direitos que permitem a participação dos cidadãos e a oposição ao poder político instituído. A segunda refere-se à participação política em pleitos eleitorais. E a última mensura o livre exercício da contestação política, que pode ocorrer entre ou durante eleições. Esse índice de qualidade faz parte de uma discussão propriamente institucional que, por um lado, privilegia

---

<sup>9</sup> Acesso em: <https://freedomhouse.org/>.

<sup>10</sup> O'Donnell (1993) denomina de “áreas marrons” as regiões territoriais em que o aparato legal não tem vigência efetiva, mesmo que elas estejam integradas do ponto de vista político e econômico. Tal debilidade daria margem à constituição de formas paralelas de regulação da vida social.

uma análise mais quantitativa propondo amplas comparações e, por outro, reduz a complexidade da noção de democracia, ou seja, desconsidera que esta forma de governo tem diversos significados e práticas, que variam de acordo com o lugar e o tempo, não reproduzíveis por critérios institucionais.

Apresentamos os trabalhos de Levine e Molina (2007) e Altman e Pérez-Liñán (2002) enquanto exemplos bem acabados de formulações conceituais e empíricas mais restritas da qualidade das democracias. Compreendemos que a partir deles é possível esboçar hipóteses inclinadas aos elementos de caráter institucional, vinculadas ao atributo representativo da democracia, e hipóteses mais substantivas cujo caráter exploratório requer a inclusão de outras dimensões de avaliação. Pode-se aceitar que passos estão sendo dados no sentido de maximizar o alcance da literatura à medida que outros temas igualmente importantes, não circunscritos à noção de *poliarquia*, passam a compor a agenda de pesquisa. Por isso, empreendemos o reconhecimento deste avanço.

A fim de apresentar um estudo empírico que avalie a qualidade das democracias da América Latina, Barreda (2011) opta por uma aproximação mais ampla do conceito de democracia que conduz ao tratamento mais sistemático do controle do poder político. Como assinalamos, as definições procedimentais priorizam as eleições enquanto principal instituição de controle – através delas os cidadãos podem expressar o apoio ou a reprovação dos representantes eleitos – no entanto, elas não esgotam os procedimentos de responsabilização de autoridades ou limitação de poder. A eficácia de instituições, como o Poder Judiciário, seria fundamental para prestação de contas horizontal, isto é, a responsabilização das autoridades por outros atores institucionais que detenham poder de punição e revisão de ações (SCHEDLER, 1999).

Os critérios poliárquicos compõem os requisitos elementares para a análise da qualidade democrática, mas não seriam suficientes para verificar a qualidade do marco legal que garante a igualdade entre os cidadãos e estabelece limites à ação de governos. Seguindo os argumentos de O'Donnell (2001), Barreda (2011) compreende que o regime democrático tem como referência uma relação específica entre os cidadãos e o Estado que é regulada pelo Estado de direito ou *rule of law*, cuja amplitude garante um conjunto de direitos de cidadania e uma rede de *accountabilities*. Uma reflexão apropriada, haja vista as práticas deletérias de gestores públicos, incluindo aqueles que estão no centro da política nacional, que impedem o aprofundamento das democracias da América Latina (O'DONNELL, 2001).

A partir da concepção de democracia indicada, a análise sobre a qualidade das democracias corresponde à cinco dimensões: direitos políticos e liberdades civis, *responsiveness*, participação, Estado de direito e *accountability*. É importante concentrarmos na operacionalização do conceito, ou seja, na escolha das variáveis que compõem o indicador agregado. Para medir a dimensão direitos políticos e liberdades civis, o autor segue a linha de outros trabalhos que utilizam os dados da *Freedom House* (ALTMAM e PÉREZ-LIÑÁN, 2002; LEVINE e MOLINA, 2007). Para a análise da *responsiveness* utiliza-se o indicador do nível de satisfação dos cidadãos com o regime democrático, presente nos *surveys* do *Latinobarómetro*. E para mensurar a participação, o autor recorre à proporção de votantes compilada pelo IDEA<sup>11</sup>.

A dimensão Estado de direito tem como parâmetro o indicador do Banco Mundial, resultante de uma série de questões que abordam desde o grau de proteção dos direitos de propriedade até a independência do Poder Judiciário, e para verificar o nível de *accountability* são elegidos o índice de percepção da corrupção elaborado pela Transparência Internacional<sup>12</sup> e os indicadores de liberdade de imprensa da FH. Nota-se que a expansão do debate da “qualitologia” se dá com a abordagem mais ampla da *accountability*, que por sua vez faz referência a um marco legal que atribui características substantivas ao regime democrático. Mas a questão é: até que ponto os indicadores escolhidos refletem tal contribuição?

A análise realizada comprova que as variações no nível de qualidade resultam das circunstâncias de cada país, por exemplo, o baixo nível de qualidade da democracia venezuelana poderia ser explicado pelo conjunto de medidas tomadas pelo governo Chávez, que teriam depreciado os indicadores da dimensão Estado de direito (BARREDA, 2011). Determinar as causas da democracia A ser mais democrática do que a B, em determinado espaço de tempo, é um assunto complexo que demanda o estudo aprofundado de cada caso. Barreda (2011) logra êxito ao contextualizar, minimamente, os resultados da sua pesquisa. No entanto, não podemos deixar de problematizar os indicadores escolhidos. A observação metodológica diz respeito ao fato de todos os dados quantitativos serem produzidos a partir de uma noção de democracia que interfere diretamente na percepção sobre a perda ou o aprimoramento da qualidade democrática.

Grande parte dos organismos internacionais e das organizações não governamentais interessadas em auditar as democracias assume que os regimes políticos do mundo são

---

<sup>11</sup> <https://www.idea.int/>

<sup>12</sup> <https://transparenciainternacional.org.br>

comparáveis na medida em que compartilham, mais ou menos, o mesmo conjunto de instituições e estão integrados no sistema capitalista. Entretanto, o que é garantido em termos de extensão, isto é, capacidade de comparar um grande número de países entre si, é perdido em termos de profundidade com que se pode analisar um regime democrático e identificar distinções sutis entre as orientações políticas que incrementam ou não o funcionamento das democracias.

O índice elaborado pela FH para avaliar a extensão dos direitos políticos e civis, utilizado nos trabalhos anteriores, parte de uma noção de democracia que privilegia um conjunto de liberdades, entre as quais a liberdade do mercado seria essencial. Elementos tal como o nível de liberdade econômica, proteção da propriedade privada e autonomia pessoal em relação ao Estado compõem o índice. Ao relacionar a democracia a um sistema econômico particular, os indicadores reduzem as chances de políticas de governos de esquerda serem favoráveis à qualidade democrática. Neste caso, é difícil que a democracia brasileira tenha sido favorecida pela pontuação durante o ciclo de governos de centro-esquerda (2003-2016), marcados por um intervencionismo moderado e políticas sociais intensas.

Outra origem de controvérsias é a metodologia aplicada para obtenção de informações, necessariamente, quando a mensuração depende de depoimentos de peritos ou avaliadores sobre o nível de corrupção, participação eleitoral, funcionamento dos tribunais, produção legislativa, entre outros aspectos. Ao depender quase exclusivamente do critério de “especialistas”, a análise pode ser capturada por uma concepção de democracia que não representa a visão dos dirigentes de um país ou a visão partilhada pela generalidade dos cidadãos. Exemplificando, um modelo de avaliação da qualidade das democracias baseado apenas em critérios institucionais, não valorizará modificações no desenho institucional que visem maior participação no processo de formulação de políticas públicas, se estas não estão diretamente ligadas aos componentes procedimentais da democracia, e pode interpretá-las como déficits de estabilidade e conseqüentemente perda de qualidade (PEREIRA DA SILVA, 2017a).

Sugerimos que a reflexão sobre a qualidade das democracias reconheça a variedade dos regimes políticos existentes, assim como os diversos significados que o conceito de democracia pode assumir. Isso não impede a utilização dos dados quantitativos, mas sinaliza a necessidade de que sua fonte atenda, mesmo que minimamente, ao critério da pluralidade de forma a evitar a parcialidade. Se recorreremos aos indicadores de democracia já existentes ou optamos por elaborar um indicador agregado que atenda às necessidades de uma pesquisa, devemos ser

críticos em relação à definição de democracia que adotam, e sempre que possível complementar a análise com o estudo de caso, considerando a trajetória política, econômica e cultural das democracias. O estudo comparado desenvolvido por Hagopian (2005) sobre a qualidade das democracias brasileira e chilena se aproxima dessa perspectiva.

Hagopian (2005) esclarece que os referenciais empíricos sobre a qualidade das democracias propõem diversas formas de medir e operacionalizar este conceito e a alternativa comumente adotada agrega cada dimensão da qualidade democrática em um único índice e escalona os países de acordo com a pontuação adquirida. No entanto, a partir dessa metodologia, dimensões que contribuem positiva ou negativamente para o aprimoramento das democracias correm o risco de permanecerem ocultas e inexploradas. De acordo com a autora, a vantagem metodológica do seu modelo é a de propor uma análise comparada baseada na construção de indicadores para cada dimensão da qualidade democrática e contrastar as condições dessas dimensões no Brasil e no Chile (HAGOPIAN, 2005).

Ainda que a abordagem careça de um debate teórico que conduza à justificação da ideia de democracia e dos parâmetros de qualidade utilizados, é possível identificar que Hagopian (2005) não circunscreve a qualidade das democracias à noção de *poliarquia* ao orientá-la por duas dimensões: direitos e representação. Os direitos políticos e as liberdades civis, o Estado de direito, o controle da corrupção e a igualdade socioeconômica compõem a primeira dimensão, enquanto a *accountability*, a responsividade e a participação compõem a dimensão da representação. Diversos indicadores são utilizados na tentativa de lidar com esses elementos, desde dados “objetivos” baseados na opinião de especialistas sobre a extensão do conjunto de liberdades e do combate à corrupção, até dados “subjetivos” de pesquisas de opinião pública que aferem a preferência da população pelo regime democrático, a confiança nas instituições e a satisfação com a democracia.

A qualidade das democracias é avaliada através de duas áreas, a primeira relacionada à maneira como o sistema político trata os cidadãos e a segunda relacionada ao comportamento dos cidadãos diante do sistema político. O que fornece uma visão ampla, por exemplo, do Estado de direito e da responsividade nos dois países. A autora ressalta que essas duas dimensões da democracia nem sempre progredem no mesmo ritmo, no caso brasileiro, por exemplo, os avanços em matéria de responsividade e representação convivem com dificuldades do Estado em garantir uma justiça imparcial, cujo acesso seja baseado na igualdade, e o controle da corrupção (HAGOPIAN, 2005).

Boas avaliações não são simultâneas em todas as dimensões, e nem todas as dimensões importam para o aumento da confiança nas instituições e para a satisfação dos cidadãos com a democracia (HAGOPIAN, 2005). O estudo de Hagopian (2005) nos faz considerar quais são as áreas que mais preocupam e satisfazem os cidadãos. Em suma, o ponto de vista dos cidadãos contribui para a formulação de inferências sobre a qualidade das democracias, e esta deixa de estar baseada apenas em padrões internacionais de boas práticas. Essa abordagem torna as comparações mais cuidadosas com as experiências políticas e as explicações das variações entre os países latino-americanos mais refinadas. Para o debate sobre a qualidade das democracias isso não é pouco, essa abordagem alternativa interfere em premissas, em metodologias e em uma tradição de interpretação de resultados.

Como indicamos inicialmente, não existe um padrão de análise da qualidade democrática, na Tabela 1 podemos observar os critérios utilizados pela literatura.

**Tabela 1-** Dimensões da qualidade da democracia em estudos recentes.

<b>Noção de democracia como <i>poliarquia</i></b>		
<b>Altman e Pérez-Liñán (2002)</b>	<b>Levine e Molina (2007)</b>	
1. Direitos civis efetivos	1. Decisão eleitoral	
2. Participação efetiva	2. Participação	
3. Competição efetiva	3. <i>Accountability</i> vertical, horizontal e social)	
	4. Soberania	
	5. <i>Responsiveness</i>	
<b>Noção de democracia para além de <i>poliarquia</i></b>		
<b>Diamond e Morlino (2004)</b>	<b>Hagopian (2005)</b>	<b>Barreda (2011)</b>
1. Estado de direito	1. Direitos políticos e liberdades civis	1. Direitos políticos e liberdades civis
2. Participação	2. Estado de direito	2. Estado de direito
3. Competição	3. Controle da corrupção	3. Participação
4. <i>Accountability</i> vertical	4. Igualdade socioeconômica	4. <i>Accountability</i> (horizontal e social)
5. <i>Accountability</i> horizontal	5. <i>Accountability</i> (vertical e horizontal)	5. <i>Responsiveness</i>
6. Liberdades (direitos políticos e liberdades civis)	6. <i>Responsiveness</i>	
7. Igualdade (política, legal e econômica)	7. Participação	
8. <i>Responsiveness</i>		

Fonte: Elaboração própria. Nota: Considerando que os autores utilizam expressões diferentes para se referir à mesma dimensão, padronizamos as expressões para facilitar a comparação.

Tanto os estudos que partem de definições mais restritas de democracia quanto aqueles que aderem a uma versão mais ampla adotam posições distintas sobre a inclusão ou não de determinadas dimensões na análise. Claramente, a lista de critérios é mais reduzida no primeiro caso, contudo aspecto igualmente relevante é o sentido atribuído à cada dimensão. Barreda (2011) ao discutir as aproximações conceituais da literatura sobre a qualidade das democracias, elabora um quadro comparativo no qual o estudo de Levine e Molina (2007) compõe o campo de aproximações mais amplas. Neste trabalho optamos justamente pelo inverso. As listas de critérios utilizadas por Levine e Molina (2007) apesar de compartilharem algumas dimensões aplicadas por Hagopian (2005) e Barreda (2011) – principalmente, a dimensão da responsividade – não estão baseadas na mesma argumentação teórica. Desta forma, as dimensões a partir das quais a qualidade da democracia pode variar não correspondem, necessariamente, ao mesmo ideal do que seria a “boa” democracia.

Há suficiente justificação teórica e empírica de que o processo de ampliação da base conceitual da qualidade democrática é acompanhado pelo acréscimo de algumas dimensões, que aparecem quase de forma comum nesses modelos. Dentre estas podemos citar: o “Estado de direito”, a “*accountability*” e a “*responsiveness*”. O propósito principal é mostrar que ao conectar um conceito amplo de democracia aos padrões de qualidade democrática, se obtém novas perspectivas para julgar a amplitude da democratização nos diversos regimes. A agenda de pesquisa desenvolvida por Diamond e Morlino (2004) pode ser considerada um esforço bem acabado de ampliação da base mínima de avaliação da qualidade das democracias. Os autores acrescentam preocupações ao debate, algumas delas já compartilhadas por O’Donnell (2001; 2002), que permitem uma análise mais realista das dificuldades de incremento democrático na América Latina e, em particular, no Brasil.

Este trabalho se norteará pelo modelo de Diamond e Morlino (2004), na medida em que nos apoiamos em uma definição de democracia que valoriza não apenas a existência de procedimentos de representação, mediação e seleção de governantes, mas sobretudo os resultados substantivos e finalistas do desempenho das instituições democráticas. Nesse sentido, não podemos perder de vista as formulações desenvolvidas pela literatura de modelos de regimes políticos *inefícazes e irresponsáveis*<sup>13</sup>, caracterizados pela existência de um sistema legal que deprime os valores democráticos, pela difusão da corrupção, por um Poder Judiciário limitado e por fracas estruturas de intermediação de interesses (MORLINO, 2004). Na próxima

---

<sup>13</sup> Traduzido pela autora.

seção, estruturamos a argumentação a partir das oito variáveis propostas por Diamond e Morlino (2004) a fim de destacar suas principais contribuições.

## 2.4 O MODELO DE DIAMOND E MORLINO

O objetivo desta seção é discutir as dimensões de avaliação da qualidade das democracias desenvolvidas por Diamond e Morlino (2004). Pretendemos identificar quais aspectos do funcionamento do regime democrático e do desempenho das instituições políticas são importantes para o aprofundamento das democracias. Dessa forma, iremos definir as dimensões *rule of law*, *accountability* vertical e *accountability* horizontal que serão exploradas empiricamente no último capítulo, onde ensaiamos uma aproximação entre a confiança política e a qualidade da democracia.

Uma análise sobre a qualidade das democracias, pode ser considerada uma tentativa de mensurar o quão democráticas são as democracias em questão ou o que as fazem boas ou ruins. Essa tarefa requer não apenas uma definição de democracia, mas também uma definição clara do que entendemos por qualidade. Assim, se discutimos nas seções anteriores as definições formais e procedimentais dominantes na Ciência Política, a repercussão dessa abordagem na literatura e, finalmente, o surgimento de uma agenda de pesquisa alternativa que supera as expectativas meramente institucionalistas, cabe iniciar a discussão sobre a ideia de qualidade que utilizaremos neste trabalho e como ela é aplicada no debate sobre os regimes políticos.

Diamond e Morlino (2004) compreendem que há três tipos de aplicações do conceito de qualidade que são adequados ao estudo da política. O primeiro deles refere-se à qualidade em termos de procedimentos. A qualidade de um produto é resultado de um processo conduzido de forma precisa, controlada e metódica. E o correto andamento do processo passa a ser aspecto relevante para avaliar a qualidade. O segundo uso do conceito refere-se ao conteúdo, ou seja, a qualidade de um produto é definida por seus atributos estruturais, como o desenho, o material e o funcionamento. Por fim, a qualidade pode ser avaliada pelos resultados do produto ofertado, especificamente, pelos níveis de satisfação gerados naqueles que o consomem. Dessa forma, a avaliação da qualidade deve levar em consideração os procedimentos, o conteúdo e os resultados.

Para aplicar esse raciocínio à análise do regime democrático, os autores assumem que o regime avaliado deve cumprir os critérios procedimentais mínimos do que seria a democracia. Neste caso uma democracia para ser reconhecida como tal exige: 1) sufrágio universal para

adultos; 2) eleições livres, competitivas e recorrentes; 3) existência de competição entre partidos políticos; e 4) fontes alternativas de informação (DIAMOND e MORLINO, 2004). Isso implica a ocorrência de eleições periódicas, nas quais as diferentes forças políticas de um país têm o direito de concorrer por cargos públicos, a possibilidade de alternância de poder e o acesso às fontes de informação. É fundamental ressaltar que essas características se referem a uma definição de democracia baseada na representação política que se articula à ideia liberal, já utilizada por parte da literatura, mas que no modelo de Diamond e Morlino (2004) não esgota os critérios para avaliar o processo de democratização ou de aperfeiçoamento dos regimes políticos.

Uma democracia de qualidade ou uma “boa” democracia, não é apenas representativa, deve cumprir com os requisitos procedimentais, de conteúdo e de resultados. Os autores optam por um quadro conceitual mais amplo que nos faz reconsiderar o conceito de democracia, liberando-o de uma concepção estreita e atribuindo-o uma substantiva. Desse modo, a avaliação da qualidade baseada nos resultados, considera uma boa democracia aquela que satisfaz as expectativas de governança dos cidadãos, sendo responsiva às demandas dos diversos grupos sociais. No que se refere ao conteúdo, uma boa democracia garante a igualdade e liberdade política e evita a privação da expressão de opiniões políticas, principalmente as contrárias aos governos. E por fim, baseando-se nos procedimentos, cabe destacar o funcionamento do Estado de direito e a existência de um arcabouço institucional que garante mecanismos de participação e competição política entre partidos, e de controle e fiscalização dos governos através de agências independentes (DIAMOND e MORLINO, 2004).

Tendo isso em mente, podemos identificar oito dimensões em que a qualidade das democracias pode variar. Cinco delas segundo Diamond e Morlino (2004) são procedimentais: Estado de direito, participação política, competição política e *accountabilities* horizontal e vertical. As próximas duas dimensões dizem respeito às questões substantivas ou de conteúdo: o respeito às liberdades civis e políticas, e a implementação da igualdade legal, política e socioeconômica. Por último, a dimensão dos resultados refere-se à *responsiveness*, enfocando nos *outputs* oferecidos pelo sistema político na forma de políticas públicas e leis, e como estas refletem os interesses dos cidadãos. Nossa discussão passará por todas as dimensões, mas claramente daremos ênfase ao Estado de direito, à *accountability vertical* e à *accountability horizontal* que nos parece chave para avaliar o desempenho de instituições políticas específicas, como os partidos políticos, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário, e, em última instância, realizar inferências sobre como pode variar o comportamento político dos cidadãos brasileiros.

A ideia de Estado de direito ou *rule of law* remete a um contexto no qual todos os cidadãos são iguais perante a lei, e esta é universal, pública e aplicada por um Judiciário independente. Tal dimensão é amplamente discutida por O'Donnell (2004) no intuito de apontar que um estado democrático de direito não remete apenas à organização do Poder Judiciário, mas também aos princípios que regem o sistema e o transformam, de fato, em democrático. Sendo assim, o sistema legal deve: 1) garantir os direitos políticos, civis e o conjunto de garantias de um regime democrático; e 2) estabelecer os mecanismos de controle e fiscalização, de modo que as leis sejam aplicadas até às autoridades mais altas da república.

Para o funcionamento desse quadro legal, além da importância dos mecanismos de controle sobre a atuação das autoridades (que também serão debatidos ao longo da seção), a efetividade do sistema legal se torna imperativa (O'DONNELL, 2004). O nível de inclusão do sistema legal não pode ser limitado pela existência de leis e critérios judiciais que discriminam de acordo com raça, gênero, etnia ou qualquer outro atributo. Práticas discriminatórias provocam falhas sistemáticas nas relações entre o Estado e grupos específicos, que se materializam em formas de tratamento diferenciadas dos agentes públicos em relação aos cidadãos “comuns” e conseqüentemente no acesso mais restrito destes às instituições que lidam diretamente com questões públicas e de direito. Na América Latina, por exemplo, a forma como os cidadãos considerados subalternos são tratados os tornam dependentes de um favor e não sujeitos detentores de direitos previstos constitucionalmente (O'DONNELL, 2004).

A capacidade de abrangência do sistema legal também pode se tornar problemática pela ausência do Estado em certas regiões do país. As ditas “*brown areas*” remetem justamente à existência de espaços nacionais integrados do ponto de vista político e econômico, onde, no entanto, o aparato legal do Estado não tem vigência efetiva (O'DONNELL, 2004). Isso implica o contínuo exercício de negociação entre legalidades formais e informais, principalmente no quesito segurança pública. À título de exemplo, algumas áreas periféricas das cidades brasileiras experimentam as recentes investidas das forças estatais que tentam retomar o controle de áreas comandadas por contraventores. Neste caso os direitos de participação política e de voto não são problemáticos, exceto raramente. Já no que tange ao acesso aos direitos civis, este é limitado.

Os desafios acerca do funcionamento do Estado de direito não se resumem aos postos acima. Um olhar mais apurado sobre seus problemas de implementação nos leva a uma das reflexões fundamentais desse trabalho que versa sobre a relação do Poder Judiciário com as outras instituições auxiliares. O Judiciário, por um lado, deve atuar livre das influências do

Executivo, do Legislativo e de qualquer outro interesse privado, sendo eficiente e universalista na aplicação das leis, e, por outro, não deve abusar de sua autonomia promovendo benefícios setoriais e interpretações não democráticas ou arbitrárias de leis. Dessa forma, é razoável afirmar que a significativa independência do Judiciário em relação às influências políticas e a ausência de corrupção nos aparatos políticos, administrativos e judiciais são maneiras de aferir o quanto o *rule of law* é preservado e respeitado pelas diferentes democracias (MORLINO, 2004).

Nesse sentido, Diamond (2007) afirma que o controle da corrupção requer instituições específicas para examinar a conduta de funcionários públicos e investigar sinais de malversação de recursos. Não há como controlar a corrupção sem despender recursos para o fortalecimento de instituições. A precisão legal das decisões deve ser abrangente para ser eficaz, isso requer recursos para deter a tentação de decisões parciais e estabelecer um alto espírito corporativo (DIAMOND, 2007). Se evidências confiáveis de irregularidades surgirem, o meio institucional se consistente é capaz de julgar o infrator suspeito e impor punição ao culpado. Entretanto, a falha mais incapacitante nos sistemas de controle de corrupção é a inabilidade de aplicar esta função livre das interferências exercidas pelos mais altos níveis de governo.

As influências políticas sobre o Poder Judiciário despertam a atenção no que tange à tentação persistente e difusa de políticos em utilizar as leis – o que não se resume as leis eleitorais – contra adversários políticos em situações caracterizadas por insatisfação com derrotas eleitorais ou por disputas em torno de políticas que representem modificações no *status quo* (MORLINO, 2004). Segundo Morlino (2004), políticos são tentados a usar recursos judiciais para reforçar suas posições políticas e quando dispõem do apoio de juízes e da mídia atuam na retaliação de certas políticas e personalidades influentes. Podemos concordar com o ponto de vista de que há no imaginário da elite, em geral, a ideia de que a lei muitas vezes impede a realização de seus próprios interesses, mas acrescentamos que, em especial, na disputa entre forças políticas na câmara baixa brasileira, que recentemente dominam as atenções de analistas, a instrumentalização das leis e dos procedimentos legislativos é o recurso utilizado na consecução de interesses particulares.

Em suma, a dimensão *rule of law* é a base fundamental a partir da qual todas as outras dimensões se estabelecem e atingem níveis diferenciados de qualidade democrática, e sua análise em qualquer democracia requer cautela a fim de identificar quais são os fatores que impedem sua completa realização. A argumentação de Diamond e Morlino (2004) vai na direção de que o sistema legal ideal é favorável a democratização uma vez que atua na

preservação dos direitos civis e políticos dos cidadãos e reforça os mecanismos horizontais de fiscalização da legalidade das ações daqueles que ocupam os postos do governo. Reconhecemos que vários aspectos dos tópicos sugeridos existem em poucos países, na verdade são condições difíceis de serem criadas seja pela ausência de uma tradição burocrática, seja pela falta de vontade política. Desta forma, optamos por uma abordagem mais razoável que leve em consideração avanços, mesmo que limitados e contraditórios, em direção a essa condição ideal.

Em relação à dimensão da participação política, podemos dizer que Diamond e Morlino não a definem apenas pelo direito à participação, mas por sua efetividade, o que envolve o ato de votar e a atuação dos cidadãos em partidos políticos e organizações da sociedade civil. Uma democracia de qualidade deve garantir que todos os cidadãos usufruam da participação política, assegurando o direito de organização, de associação, de fazer *lobby* e de exercer pressão sobre os governantes. Em suma, as pessoas devem influenciar o processo decisório sem o risco de sofrerem retaliações. Desse modo, quanto mais ampla for a participação da sociedade, maior será a qualidade democrática, principalmente quando se trata das possibilidades reais de participar.

Para que a participação política possa ser maximizada e se torne igualitária, os autores afirmam que um patamar mínimo de condições sociais, como a difusão da educação e da informação, deve ser garantido pelas democracias (DIAMOND e MORLINO, 2004). A redução das desigualdades em termos de conhecimento sobre o sistema político, de disponibilidade de recursos econômicos – como a capacidade de doação financeira para campanhas –, e de acesso à informação é uma condição que maximiza o reconhecimento por parte dos cidadãos dos seus direitos e deveres, e aumenta as oportunidades de engajamento cívico.

No mesmo sentido que Pereira da Silva (2017a), acrescentamos que os critérios de avaliação da qualidade das democracias poderiam incluir a existência de mecanismos de democracia participativa, como as consultas populares, conselhos gestores e orçamentos participativos. A institucionalização de mecanismos de participação popular – caso do orçamento participativo no Brasil durante as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) – sugere formas de combinação entre elementos de democracia representativa e participativa que implicam a ampliação da participação da sociedade na esfera decisória, a princípio detida pelos governantes. Por isso, é possível concluir que o aprofundamento da democracia também ocorre nesses novos espaços de participação, cujo caráter pedagógico permite o incremento do controle dos governantes pelos governados, ou seja, da *accountability* vertical.

A competição, como uma das dimensões da qualidade, aparece também nas abordagens procedimentais da democracia. Esta avalia em que medida os diferentes partidos políticos disputam por poder através de eleições livres, regulares e competitivas. Os autores levam em consideração que o acesso à arena eleitoral pode variar de acordo com o sistema eleitoral e partidário, sendo alguns mais abertos à entrada de novas forças políticas e mais igualitários em relação ao uso dos meios de comunicação e fundos de campanha, aspectos importantes nas eleições contemporâneas (DIAMOND & MORLINO, 2004). Dessa forma, o elemento principal é a existência de competição eleitoral, a partir da qual o pluralismo, aspecto basilar das democracias, é preservado.

Pelo fato da competição estar associada às eleições e aos representantes eleitos, concentrando a análise na capacidade do sistema eleitoral e dos partidos em canalizar demandas, acrescentamos algumas questões essenciais para o aprofundamento das democracias. A primeira delas se refere à atuação de grupos na arena política e a segunda ao poder econômico que candidatos e partidos políticos dispõem na competição.

Deve-se levar em conta em diversas democracias a presença nas eleições e nos partidos políticos de mulheres, homossexuais, negros e outras minorias políticas. Ressaltamos, especialmente, o desafio da representação feminina na Câmara dos Deputados no Brasil. A presença de mulheres na competição política e nas bancadas da Câmara está longe de ser proporcional ao total de eleitores do sexo feminino. A Lei nº 12.034, resultante da “minirreforma” eleitoral de 2009, determina que os partidos devem preencher ao menos 30% das vagas de suas listas de candidatos com candidaturas femininas. Tal decisão pode ser considerada um avanço importante, no entanto enfrenta obstáculos no que se refere à vontade política, ou seja, à disposição das organizações partidárias de considerar as candidaturas femininas competitivas o bastante para que tenham um lugar favorável na lista partidária e disponham de recursos.

Ademais, se as eleições têm enquanto requisito proporcionar uma competição “justa”, é conveniente avaliar em que medida os recursos econômicos disponíveis aos partidos afetam seu funcionamento. Podemos considerar que as eleições com financiamento público de campanha proporcionam condições mais democráticas (PEREIRA DA SILVA, 2017a). No Brasil, por exemplo, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) pela inconstitucionalidade das doações de empresas a campanhas políticas, parte do financiamento das campanhas eleitorais passa a depender da distribuição de dinheiro público (Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e Fundo Partidário) e outra da doação de pessoas físicas. Ainda assim, tal

mudança não é suficiente para o aumento da competitividade das menores legendas, já que as regras de distribuição de recursos públicos tendem a favorecer as legendas maiores e tradicionais, e muito menos corresponde aos desejos de renovação política dos eleitores.

A *accountability*, a quarta dimensão procedimental considerada, remete à obrigação dos políticos eleitos de prestar contas das suas ações quando indagados por eleitores ou por outros atores institucionais. Diamond e Morlino (2004), seguindo os argumentos de Schedler (1999), sugerem que a *accountability* possui três características principais: informação, justificação e punição/compensação. Em relação à primeira característica, podemos considerar que dispor de informações sobre a atuação de políticos ou sobre as decisões de instituições, como os partidos políticos e o Congresso Nacional, é condição indispensável para atribuir responsabilidades. A justificação, por sua vez, refere-se às razões fornecidas por governantes e pelo corpo político a fim de justificar as decisões tomadas. E a última, punição ou compensação, são as consequências resultantes da avaliação de eleitores ou autoridades sobre as informações e as justificativas de um determinado ato político. Dessa forma, a consecução da *accountability* requer uma esfera pública minimamente plural, que seja composta por cidadãos independentes, informados e, em certa medida, participativos.

A *accountability* pode ser vertical ou horizontal. Através da *accountability* vertical os cidadãos demandam explicações acerca dos atos praticados pelos governantes. Esse tipo de *accountability* tem uma natureza temporal e depende da ocorrência de eleições razoavelmente justas e competitivas, através das quais os cidadãos podem punir ou premiar um representante votando contra ele ou a seu favor com base em seu desempenho ao longo do mandato. Claramente, o que pode ser definido como principal canal de *accountability* vertical são as eleições, que ocorrem de tempos em tempos<sup>14</sup>. No entanto, é discutível o nível de efetividade delas enquanto mecanismo de *accountability*, tendo em vista a dinâmica por trás da disputa pelo poder que em muitas democracias envolve reversões políticas repentinas, criação de novas legendas, temas de políticas públicas pouco definidos e alta volatilidade de eleitores e partidos (O'DONNELL, 1998). Assim como O'Donnell (1998), consideramos que não apenas as eleições, mas também as reivindicações sociais proferidas individualmente ou por alguma organização com referência àqueles que ocupam cargos nas instituições do Estado são dimensões da *accountability* vertical.

---

<sup>14</sup> Para além do voto, uma forma típica de participação popular mais conhecida e mobilizadora, o controle vertical institucionalizado pode ser exercido por meio de instrumentos, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Entretanto, são instrumentos que conotam pouca força social em razão do pouco uso na história brasileira.

O impacto de reivindicações, especialmente, daquelas que exigem a punição de autoridades públicas por atos ilícitos ou que se referem às preferências da opinião pública acerca de decisões importantes, pode, se abundante o suficiente, obstruir determinadas políticas e levar à derrota de governantes em pleitos eleitorais. Mas as consequências efetivas de tais reivindicações, principalmente de primeiro tipo, dependem muito das ações de autoridades e de agências estatais encarregadas de investigar, obstruir procedimentos e punir delitos (O'DONNELL, 1998). Desse modo, a existência de liberdades de expressão e reunião, de eleições competitivas e justas, e de acesso às variadas fontes de informação não esgotam os requisitos da *accountability* vertical. Uma *accountability* horizontal fraca ou irregular pode diminuir significativamente o controle dos cidadãos sobre os representantes. É importante ressaltar que a generalização de um sentimento de insatisfação ou reprovação entre a opinião pública não deve incorrer na substituição dos “tribunais”.

Na sua dimensão horizontal, a *accountability* refere-se à responsabilização das autoridades públicas por outros atores institucionais que possuem o poder de revisão das ações e de punição dos governantes. Como exemplos de instituições que integram esse sistema podemos apontar as cortes supremas, comissões especiais de inquérito formadas pelo Legislativo e as agências de auditoria. Podemos nos referir também às atividades diárias de controle do governo exercida pelo Congresso Nacional. A qualidade da *accountability* horizontal dependeria da existência de um sistema legal que reforce a importância de *checks and balances*, no qual as autoridades atuem de forma independente do governo e não se apresentem enquanto alternativa política na competição eleitoral (DIAMOND e MORLINO, 2004). A instrumentalização de instâncias de controle horizontal para fins particulares levaria a relativização da capacidade das instituições de manter as regras do jogo democrático.

Dessa forma, as condições de aprofundamento das democracias conduzem ao debate acerca da independência das instituições reguladoras. O Congresso Nacional e o Poder Judiciário são as instituições mais relevantes da *accountability* horizontal nas democracias complexas, cujo desempenho efetivo envolve a boa governança e o controle da corrupção (MORLINO, 2004). Em sistemas presidencialistas o Congresso constitui a principal instância de controle do Poder Executivo, capacitada para realizar ações que vão desde a supervisão de sanções legais, até o *impeachment* contra agentes do Estado que tenham praticado atividades ilícitas durante o mandato. No entanto, muitas das deficiências da *accountability* horizontal resultam das ações de autoridades que não estão de fato comprometidas com o bem público, e subvertem a aplicação dos mecanismos previstos constitucionalmente.

Quanto a liberdade, uma das dimensões substantivas ou de conteúdo das democracias, não há muito a observar. Esta depende dos direitos civis, políticos e socioeconômicos (DIAMOND e MORLINO, 2004). Os primeiros incluem, por exemplo, liberdades de expressão, pensamento e informação. Os direitos políticos compreendem o direito de votar, candidatar-se a cargos públicos e organizar-se em partidos políticos, ou seja, as bases da participação, da competição política e da *accountability* vertical. Por fim, os direitos socioeconômicos incluem o direito à propriedade, ao empreendedorismo e outros associados ao trabalho.

Como apontado em dimensão anterior, Diamond e Morlino (2004) reconhecem que a igualdade política efetiva requer não apenas a igualdade legal entre os cidadãos, mas a expansão de condições sociais favoráveis. Os autores introduzem a questão da igualdade no debate a fim de verificar se as democracias têm sido eficazes em combater a desigualdade e se a manutenção dessas desigualdades pode se converter em um entrave para legitimidade democrática. Quem melhor traduz tal preocupação é Rueschemeyer (2005). O ponto de partida de sua abordagem, mobilizado por Diamond e Morlino (2004), é de que as desigualdades se tornam duradouras à medida que distintas formas de desigualdade se acumulam e se reforçam no tempo. Nesse processo, os grupos considerados desfavorecidos o são economicamente e socialmente, e também acabam o sendo politicamente.

O outro lado da moeda desse ciclo de exclusão é que grupos poderosos e influentes usufruem dos resultados da desigualdade mantendo-se em posições privilegiadas. Uma situação completamente antagônica aos princípios do regime democrático, nos quais a igualdade política é assegurada, ao menos, por meio do voto. Essa garantia de igualdade, afirma Rueschemeyer (2005), não é capaz de impedir que grupos economicamente privilegiados usem recursos para garantir que suas preferências sejam consideradas nas disputas políticas. Nesse sentido, a qualidade das democracias estaria diretamente relacionada com os mecanismos por meio dos quais a desigualdade econômica pode absorver o mundo da política, questão que remete à influência do poder monetário.

Não basta pensarmos na relação entre financiamento de campanhas e competitividade eleitoral. Como foi explorado em dimensão anterior, o financiamento de campanhas no Brasil é extremamente concentrado em pessoas jurídicas, principalmente nas eleições para cargos majoritários. Podemos ir além e explorar a influência de grandes empresas no Congresso, no acesso privilegiado que podem ter a alguns partidos e políticos. Conseqüentemente tal

raciocínio nos conduz a seguinte pergunta: a quem o sistema político e suas instituições são responsáveis?

A responsividade ou *responsiveness* refere-se à capacidade do governo e das instituições de responder às expectativas, aos interesses e às demandas dos cidadãos. Diamond e Morlino (2004), seguindo a definição de Powell (2004), argumentam que a responsividade ocorre à medida que o processo democrático induz o governo a implementar as políticas que os cidadãos querem. Portanto, quando o processo é consistente o suficiente para garantir que essas demandas se transformem em políticas, há o incremento da qualidade da democracia. Os autores contribuem para a expansão da dimensão da responsividade, tendo em vista as concepções de democracia mais restritivas que a reduzem às instituições de seleção e controle de governantes. No limite Diamond e Morlino (2004) afirmam que num sistema onde poucos governam muitos, há possibilidade de representação com qualidade e maior afinidade entre representados e representantes.

Apesar da simples definição, para Powell (2004) o processo que torna o sistema político responsivo é complexo e avança em estágios sucessivos. Em primeiro lugar, é preciso identificar o que os cidadãos desejam, e como as escolhas individuais são convertidas em escolhas coletivas nacionais, principalmente pela atuação dos partidos políticos. Em segundo lugar, analisar a maneira como esses interesses permeiam o sistema político, orientam a formação do governo e a alocação dos postos de poder. Por fim, é importante verificar a correspondência entre os *outputs* concretos do sistema político, ou seja, as políticas públicas e os interesses originais dos cidadãos. A qualidade desse processo é influenciada por possíveis obstáculos para a transformação de preferências em políticas públicas e eventuais distorções que sobreponham certos interesses em detrimentos de outros.

Nas democracias reais a responsividade perfeita – que implica responder às demandas de todos os setores do eleitorado – é impossível de ser garantida. Os limites da responsividade estão relacionados, por exemplo, ao fato de até os cidadãos bem informados não se sentirem aptos para definirem um conjunto de preferências claras e congruentes (DIAMOND e MORLINO, 2004). Isso pode ser decorrente da falta de interesse pela política ou de questões propriamente institucionais que dificultam a clareza na atribuição de responsabilidades e diminuem a coerência dos partidos. Por outro lado, a subversão do processo decisório mediante práticas de corrupção e a excessiva influência de grupos “poderosos” são problemas que afetam diretamente os rumos de um mandato político e em última instância o nível de satisfação dos cidadãos com o desempenho da democracia e das instituições políticas.

Após a apresentação das oito dimensões de avaliação da qualidade das democracias, faz sentido as interpretações e conceitos que denotam variações em termos de aprofundamento ou aperfeiçoamento dos regimes democráticos, como as *democracias ineficazes* caracterizadas pela existência de um sistema legal frágil ou as *democracias irresponsáveis* com fracas estruturas de intermediação de interesses (MORLINO, 2004). Na prática as dimensões interagem, ademais o desenvolvimento de uma ou outra é o resultado, na maioria das vezes temporário, de uma conjuntura política, das oportunidades oferecidas pelo regime e pelo governo do dia, e das escolhas conscientes ou não dos atores (DIAMOND e MORLINO, 2005). A qualidade de um regime político democrático é um *status* temporário, que pode recuar ou avançar na trajetória do “dever ser”.

Neste ponto esboçamos algumas conclusões parciais sobre o *rule of law* e as *accountabilities* vertical e horizontal. Teoricamente podemos supor que enquanto o Estado de direito fornece as bases sobre as quais os cidadãos e as instituições atuam e demandam responsabilidade dos representantes, indiretamente, os procedimentos de *accountability* vertical e horizontal são aprimorados. Uma condição importante para se elevar a qualidade das *accountabilities* é a salvaguarda de leis que afirmam direitos e penalizam infrações. No entanto, na maioria dos casos tais aprimoramentos não acontecem juntos e não estão livres de contradições. Em uma democracia, o fortalecimento do *rule of law*, mediante a atuação das instituições jurídicas, pode ser acompanhado por problemas, como a corrupção e falta de transparência, que invadem o Congresso Nacional e impõem obstáculos a completa realização de procedimentos sob seu jugo.

No próximo capítulo introduzimos o debate teórico acerca do fenômeno da confiança política nas democracias representativas, com o objetivo de discutir os modelos de desempenho institucional mobilizados pela literatura e contribuir justamente para a interpretação da avaliação predominantemente negativa das instituições encontrada no cenário brasileiro. De antemão, ressaltamos que apesar da desconfiança política se apresentar enquanto fenômeno generalizado, que afeta a percepção dos cidadãos sobre o universo político como um todo, é importante explorar as particularidades das instituições – partidos políticos, Congresso Nacional e Poder Judiciário –, uma vez que se diferenciam em termos de performance e do apoio político que dispõem.

### 3. CONFIANÇA POLÍTICA

#### 3.1 CONFIANÇA SOCIAL E CONFIANÇA POLÍTICA

O estudo da confiança nas instituições políticas constitui uma das principais agendas da Ciência Política desde a segunda metade do século XX. No final dos anos oitenta, em meio as indagações sobre as condições de consolidação dos regimes democráticos, o estudo foi intensificado com o objetivo de compreender se a queda da confiança no combo específico de instituições representativas poderia ser interpretada como um risco para as democracias estabelecidas. Nos países que passavam pela transição, naquele mesmo período, o tema também se tornou relevante, debatia-se as possibilidades de consolidação de regimes recém-democráticos dada a falta de confiança dos cidadãos nas suas instituições. Portanto, nas últimas décadas, não só os sintomas de (des)confiança das democracias norte-americana e europeias foram objeto de interesse, os revelados pelos países da África, do Leste Europeu e da América Latina assumiram protagonismo.

Nesse ínterim, o conceito de confiança tem sido utilizado para designar uma grande variedade de fenômenos sociais e políticos, tendo diferentes escolas de pensamento destacado sua importância e possíveis relações de causalidade. Os culturalistas destacam que a natureza relacional do fenômeno dependeria dos valores e da cultura compartilhados pelos cidadãos, enquanto os racionalistas destacam a natureza racional da motivação. Desde o trabalho de Almond e Verba (1965) a confiança apresenta-se enquanto ponto de articulação entre cidadãos e sistema político, basta concentrarmo-nos no cenário da *cultura cívica*, requisito para a institucionalização e estabilidade democrática, descrito pelos autores. Nos países de *cultura cívica* supõe-se um equilíbrio entre participação e passividade, sugerindo que o comportamento ideal combinaria um ativismo com considerável confiança no sistema, como naqueles que o conduzem.

Mas foram em estudos mais recentes como em Putnam (2005), publicado em 1993, que a confiança foi introduzida com destaque na análise política ou pelo menos as condições ideais para sua existência e manutenção adquiriram nomenclatura: capital social. O fato dos membros de uma comunidade política adotarem formas de ação coletiva e normas facilitadoras de coordenação social criaria um estoque de capital social, que incentivaria as pessoas a confiarem umas nas outras e conseqüentemente reforçaria as bases do regime democrático. Nota-se que a

confiança social<sup>15</sup> é valorizada não apenas enquanto fenômeno resultante da interação entre atores que têm familiaridade com os seus semelhantes. É essencial que as pessoas, na condição de cidadãos, mantenham uma disposição para agir coletivamente com estranhos e consolidem atitudes de confiança em autoridades e em lideranças políticas.

Em outra perspectiva, o fenômeno da confiança implica a expectativa racional do confiante em relação às ações e decisões adotadas ou a serem adotadas pelo confiado. Tendo em vista que o comportamento humano não é previsível e dificilmente, salvo raras exceções, pode ser controlado, as relações incluem um risco de dano ou de vulnerabilidade de A (confiante) diante de B (confiado). Hardin (1999) leva o argumento nesta perspectiva ao considerar a confiança social como expressão do *encapsulamento de interesses*. De acordo com esse raciocínio, as relações de confiança seriam orientadas pela suposição de que os atores conhecem as razões das decisões alheias e a partir disso avaliam até que ponto atendem seus interesses. Ao estabelecer uma relação de confiança, o confiante poderia prever os resultados da interação, pois conhece a motivação do confiado e sabe se seus interesses serão ou não levados em consideração.

Definida originalmente como fenômeno de caráter interpessoal, a confiança suscita questões quando sua aplicabilidade é dirigida às situações que não envolvem relações entre pessoas, mas entre estas e instituições. De maneira genérica, podemos afirmar que a confiança compreende um julgamento sobre as ações futuras do outro. Em um ambiente de incerteza, característico das sociedades complexas, no qual a coordenação das ações de atores institucionais é indispensável para o amplo alcance dos direitos de cidadania, aquele que confia assume o risco de não ser beneficiado. Talvez o ponto de contato entre a confiança social, estabelecida entre pessoas, e a confiança política, expressa pelos cidadãos diante de elementos do sistema político, esteja na avaliação retrospectiva e prospectiva que a atitude de confiar demanda. No entanto, há aspectos importantes que diferenciam os dois tipos de confiança.

Alguns autores teorizam distinções (OFFE, 1999; HARDIN, 1999). Retomando Hardin (1999), faria pouco sentido falar em confiança nas instituições políticas pois os cidadãos simplesmente não teriam condições de confiar ou desconfiar. Se a confiança é uma coisa boa, já que reduz o custo de se manter informado e aumenta as utilidades da cooperação, ela deve ser exercida e incentivada em espaços onde determinadas condições cognitivas possam existir e orientar relações. Nas sociedades complexas a distância entre os cidadãos e as estruturas de

---

<sup>15</sup> O termo “confiança social” se refere à confiança interpessoal generalizada, expressa pelos indivíduos em relação às demais pessoas da comunidade política. Trata-se da confiança interpessoal em sentido geral, que não se confunde com a confiança em familiares e amigos, e sugere a extrapolação dessa atitude para com desconhecidos.

poder impedi que os primeiros tenham meios de identificar interesses e inteirar-se adequadamente a respeito das motivações das decisões de indivíduos, muitas vezes desconhecidos, que ocupam as instituições (HARDIN, 1999).

Em contraste, Offe (1999), crítico dessa perspectiva, argumenta que a distinção entre a confiança social e política não se traduz na inexistência da última. Assim como Hardin (1999), o autor compreende que confiar nas instituições não é o mesmo que confiar em indivíduos uma vez que em uma relação de caráter institucional não se pode esperar reciprocidade futura, mas afirma que o sentido da confiança nas instituições é inteligível e repousa nas suas normas constitutivas. A partir dessas normas são produzidos significados normativos tomados como referência pelos cidadãos em seu relacionamento com o sistema político. Nesse contexto, o julgamento para decidir confiar nas instituições refere-se à capacidade destas de estarem comprometidas com uma articulação coerente entre performance e as normas que as fundam e as articulam.

Assumimos que a confiança política importa para o regime democrático e a ideia normativa da lei que constitui as instituições, ao mesmo tempo, autoriza as expectativas sociais a respeito do seu funcionamento (MOISÉS, 2005a; OFFE, 1999; WARREN, 1999). Por essa razão, as instituições são depositárias de confiança e a intensidade desta vai depender da maneira como atualizam o compromisso com os objetivos coletivos que se propõem realizar. Mas ainda tratando dos dois tipos de confiança, seria possível dizer que a existência de altos níveis de confiança interpessoal em uma comunidade tornaria seus cidadãos mais aptos a confiar nas instituições? Ou boas instituições levariam a maior confiança social? Alguns pesquisadores se debruçam sobre as potencialidades dessas interações e devido a diversidade dos achados é relevante uma breve exposição.

De acordo com Inglehart (1999b), a estabilidade dos regimes democráticos depende de dois fatores: confiança interpessoal e bem-estar. A confiança social seria um atributo estável de dada comunidade que facilitaria o desenvolvimento econômico que por sua vez elevaria o nível de bem-estar dos cidadãos. O inverso também seria correto. A análise empírica revela que as pessoas que possuem maiores recursos econômicos e intelectuais expressam um alto nível de confiança interpessoal (INGLEHART, 1999b). A confiança social é apontada como a principal aliada da democracia ao favorecer o desenvolvimento econômico – que traz consigo maiores níveis de escolaridade, igualdade de renda e processos que estimulam posturas pós-materialistas, mais sensíveis à participação política – e a criação de uma cultura da confiança

política, suficiente para o apoio ao regime a longo prazo. Nota-se que as instituições não teriam um papel de relevo nesse processo, a não ser o de coadjuvante.

Em outras abordagens, a confiança social é tratada como parte relevante de um conjunto de aspectos socioculturais capaz de explicar as raízes dos problemas institucionais e políticos que rondam as democracias latino-americanas. Para Lagos (2000), uma característica comum dos cidadãos latino-americanos é a profunda desconfiança que manifestam, em primeiro lugar, pelas pessoas e, conseqüentemente, pelas instituições. A desconfiança, nesse sentido, nasce através de uma cultura enraizada pelo colonialismo ibérico, pela organização política dos grandes proprietários de terra, pela pobreza e pelo autoritarismo (LAGOS, 2000). A ausência de confiança interpessoal seria a essência do quadro mais geral da desconfiança política. Power e Jamison (2005) consideram que há uma síndrome de “desconfiança generalizada” na América Latina, que encerra uma miríade de atitudes, como pouca confiança interpessoal, desconfiança institucional, baixa confiança no desempenho do regime e em muitas instituições não-governamentais. A questão é que a confiança política seria uma extensão da confiança interpessoal, logo a observação dessa crise multidimensional da confiança na qual políticos e, principalmente, instituições são mal avaliados pelos cidadãos não poderia ignorar os processos de socialização (LAGOS, 2000; POWER e JAMISON, 2005).

O estudo de Della Porta (2000) oferece um olhar diferenciado para a confiança social ao traçar uma relação entre corrupção, capital social e a confiança nos políticos. Segundo a autora, os indivíduos que operam dentro de um sistema marcado por práticas de corrupção utilizam extensivamente o capital social. Neste caso, o capital social não seria favorável à cooperação generalizada, muito menos estaria associado à boa performance das instituições políticas. O seu uso seria instrumentalizado de acordo com as finalidades das relações, o que inclui a transmissão de informação, de recursos financeiros e outros que sejam objeto de negociação. Nesse contexto, a confiança interpessoal pode reforçar os laços no interior de grupos particulares, porém se torna deletéria para o funcionamento das instituições e para a confiabilidade nos procedimentos.

Para além da complexidade teórica, a relação entre a confiança social e política apresenta algumas complexidades metodológicas. Newton e Norris (2000) a fim de compreenderem as razões do declínio da confiança nas instituições representativas, testam a capacidade explicativa da confiança social. No nível agregado por comunidades nacionais há associações consistentes entre a confiança social e a confiança institucional. Os autores expõem correlações que atingem 0.62 na análise de 17 democracias em duas ondas do *World Values*

*Survey* (1980-84 e 1990-93)<sup>16</sup>. Por outro lado, quando se trata do nível individual de análise, ou seja, das observações individuais referentes à cada respondente, a correlação entre a confiança social e política carece de maior robustez. Para Newton e Norris (2000) seria mais uma demonstração de que a confiança social teria pouco a dizer sobre a confiança institucional, quando comparada com a influência do desempenho de governos e de instituições.

Mishler e Rose (2001), ao testarem a capacidade explicativa das teorias culturalista e institucionalista no que tange às origens da confiança política em sociedades pós-comunistas, reforçam as conclusões de Newton e Norris (2000). O nível de confiança interpessoal nas referidas sociedades varia muito e tem pouco efeito apreciável na confiança institucional, seja no nível agregado ou individual (MISHLER e ROSE, 2001). A confiança política, quando isolada dos efeitos da confiança interpessoal, seria substancialmente determinada pelo desempenho institucional. Tais resultados nos conduzem à investigação aprofundada das alternativas disponíveis para a compreensão da confiança política. Se no nível individual e, em certos casos, no nível agregado não há sinais consistentes de que pessoas que confiam mais em seus concidadãos tendam a confiar mais nas instituições, é sinal que outras questões importam mais na decisão. A confiança política seria distribuída de maneira mais ou menos aleatória entre os cidadãos e isso ocorreria porque a performance de instituições e de governos afeta todos os integrantes de uma comunidade – mesmo de diferentes maneiras e intensidades – independentemente do nível de confiança interpessoal que expressam (NEWTON e NORRIS, 2000).

Para esta seção, importa esclarecer a distinção entre as duas modalidades de confiança e ressaltar que os cidadãos desenvolvem a confiabilidade em relação ao sistema político em bases diferentes das que incrementam a confiança social. As instituições têm um papel decisivo para a geração da confiança política. Reconhecê-lo implica avaliar as experiências dos cidadãos com os procedimentos democráticos e explorar a qualidade da democracia brasileira, um tanto questionada em razão do desempenho das instituições representativas. Mas para tal avanço, torna-se indispensável compreender que a diversidade das experiências dos cidadãos com o governo democrático engendra uma abordagem multidimensional do apoio político. Na próxima seção nos ocupamos da conceptualização dessas experiências, sem perder de vista um tipo de apoio específico, tão caro às instituições em questão.

---

<sup>16</sup> Neste teste estatístico as instituições comparadas foram a polícia (0.62), o sistema legal (0.51), os serviços públicos (0.40), o Parlamento (0.38) e as Forças Armadas (0.24).

### 3.2 AS DIMENSÕES DO APOIO POLÍTICO

Apesar de boa parte da literatura sugerir a natureza multidimensional do apoio político, não são raros os estudos que tratam as atitudes em relação à democracia como se fizessem parte de um grupo amplo de percepções, avaliações e crenças<sup>17</sup>. A partir desse raciocínio poderíamos esperar que a legitimidade da democracia e o apoio às instituições políticas tivessem motivações semelhantes ou, pelo menos, que seus indicadores flutuassem no mesmo sentido. No entanto, não é o que ocorre. Estamos diante de atitudes bem diferentes quando, por exemplo, um cidadão manifesta apreço pelos princípios do regime democrático e outro expressa credibilidade pelos partidos políticos. As consequências dos abalos no apoio em um ou em outro caso também são diversas. Em linhas gerais, fissuras no apoio à democracia podem provocar posturas apáticas, resistentes a cooperação com procedimentos e, em última instância, conluios contra o regime. Já a falta de credibilidade nos partidos políticos pode se materializar em derrotas eleitorais.

A base da controvérsia do apoio político repousa no questionamento do seu significado e dos seus diferentes níveis. No início das pesquisas, debatia-se até que ponto o uso do conceito se referia, indistintamente, tanto às qualidades do sistema político democrático (legitimidade), quanto à performance de instituições e de lideranças políticas (efetividade), assemelhando, ao invés de distinguir, dimensões empíricas diferentes. Em um debate clássico, Miller (1974) interpretou que, nos Estados Unidos, o declínio da confiança nos governos sinalizava o crescimento da alienação política. O autor reduziu a um único nível de análise atitudes em relação ao sistema político, às instituições e aos governantes, e assumiu que os altos níveis de descontentamento com o desempenho dos governos se converteriam em potenciais ameaças ao regime democrático. Em sentido oposto, Citrin (1974) argumentou que a performance de políticos e de instituições não determinaria o nível de legitimidade do regime, seriam dimensões de apoio distintas. O avanço do conhecimento exigiria a separação do teor das atitudes, principalmente entre a desconfiança nos titulares do cargo e a rejeição do sistema político como um todo.

Com o passar do tempo, podemos dar razão à Citrin (1974) já que a adesão ao regime democrático caminha separada do apoio político nas autoridades e nas instituições. Isso fica claro no caso brasileiro. Moisés (1995) apresenta uma análise robusta sobre a democracia brasileira nos anos 90, na qual ressalta que apesar do intenso e aparentemente crescente mal-estar dos cidadãos com o funcionamento diário da política, a legitimidade democrática se

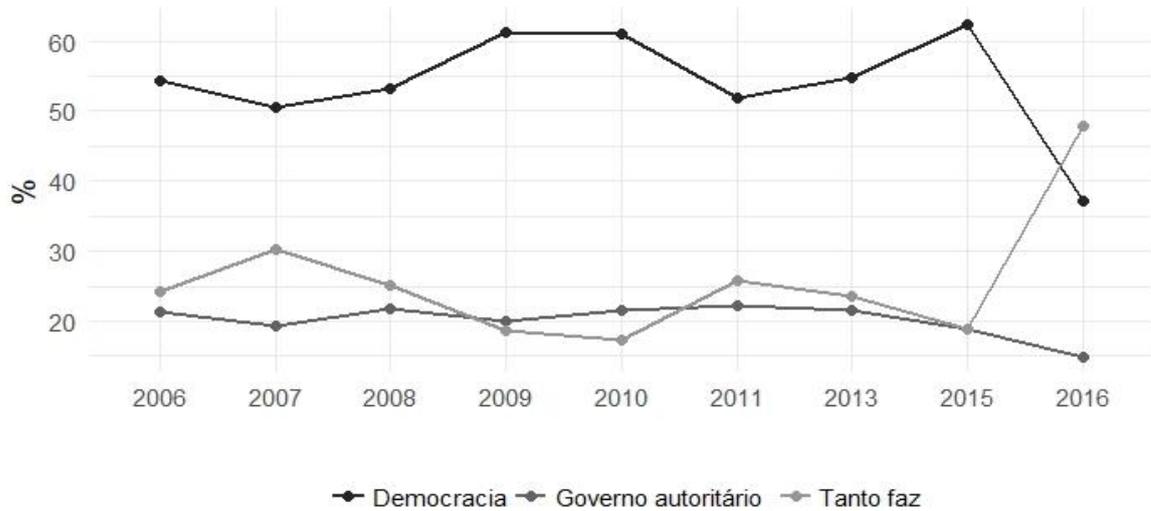
---

<sup>17</sup> Ver Mishler e Rose (1999).

mantém com base na adesão aos princípios normativos da democracia. As evidências empíricas sugerem ainda que os indicadores da efetividade política não afetam a curto prazo a existência do regime democrático. A conclusão do argumento é fundamental. A desconfiança com os políticos, a reprovação de seu comportamento e a insatisfação com o desempenho do governo do dia podem gerar perturbações políticas conjunturais, mas isso não implica de imediato mudanças de monta no sistema (MOISÉS, 1995).

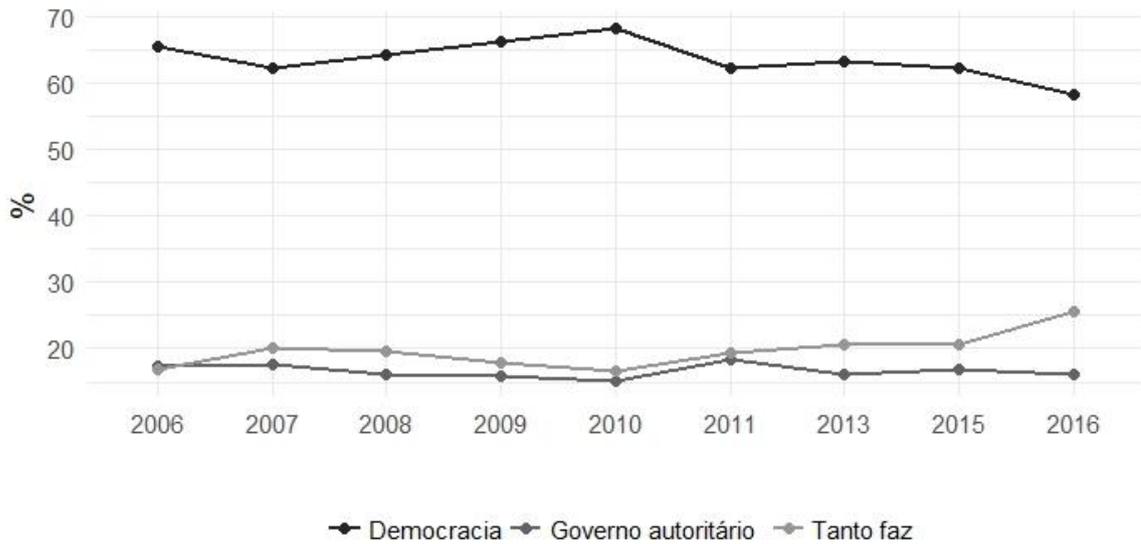
Em análises mais recentes, os indicadores de apoio ao regime democrático também são positivos. Meneguello (2013) registra que a preferência pela democracia aumentou cerca de 21 pontos percentuais, de 43,6 para 64,8%, entre 1989 e 2006. De acordo com a autora, durante esse tempo houve uma ampliação considerável da proporção de pessoas que possuem entendimento a respeito do significado da democracia, mesmo que este esteja predominantemente atrelado à ideia de eleições recorrentes e à constituição de governos que representem uma solução para as dificuldades econômicas e sociais do país. Em contrapartida, a consolidação de procedimentos de participação eleitoral no pós-redemocratização não teria redefinido a relação dos cidadãos com as instituições representativas. Em comparação com outros países da América Latina, o Brasil conta com os índices mais baixos de confiança nos partidos, no Congresso Nacional e nos políticos (MENEGUELLO, 2013).

Como se vê no Gráfico 1, no Brasil, a democracia converteu-se na mais importante opção atitudinal dos indivíduos entre 2006 e 2016. Ainda assim não podemos deixar de verificar a oscilação, no final do período, causada pelo aumento daqueles que não expressam preferência nem pelo regime democrático, nem pelo autoritário. Moisés (2008) ao construir tipologias destinadas a verificar as orientações dos cidadãos brasileiros quanto à democracia, se deparou com uma proporção considerável de ambivalentes. Cerca de 54% dos indivíduos não se oporiam à democracia, mas não estariam seguros o suficiente para escolhê-la como “*the only game in town*” (MOISÉS, 2008). É importante notar que, no Brasil, as atitudes ambivalentes crescem quando alternativas antidemocráticas são consideradas para a superação, por exemplo, de crises econômicas e políticas. Dessa forma, é possível que esta incipiente inversão de valores sinalize o aumento do comportamento ambivalente no Brasil, mais um reflexo de uma conjuntura econômica e politicamente desfavorável, onde o desempenho institucional deixa a desejar.

**Gráfico 1-** Evolução da preferência pela democracia no Brasil, 2006-2016 (%)

Fonte: Latinobarómetro, 2006-2016

Moisés e Carneiro (2008), com base nos dados do *Latinobarómetro*, mostram que na América Latina a média de adesão ao regime democrático gira em torno de 60%, entre 1995 e 2002, enquanto os percentuais médios de confiança política e de satisfação com o regime democrático, mesmo com curvas semelhantes, não vão além de 30% a 40%. Em perspectiva comparada, no mesmo período, a adesão ao regime democrático no Brasil varia entre 38% e 58%, enquanto a satisfação e a confiança não ultrapassam 35% durante todo período. Não é a legitimidade democrática que estaria em causa, mas sim a desconfiança política e a insatisfação com o desempenho do regime, atitudes mais circunstanciais diferentes do apoio de fundo à democracia. Por conseguinte, o mesmo que se passa no Brasil, se passa em menor intensidade na América Latina, basta observarmos o Gráfico 2 e outros estudos (FUKS et al, 2016; MOISÉS e CARNEIRO, 2008).

**Gráfico 2-** Evolução da preferência pela democracia na América Latina, 2006-2016 (%)

Fonte: Latinobarómetro, 2006-2016

De fato, são claras as vantagens que se obtêm quando refinamos as noções de apoio político. Almond e Verba (1965) já as diferenciavam ao discutir os tipos de orientações adotados pelos atores nas suas avaliações subjetivas sobre o sistema político. A orientação afetiva, que diz respeito aos sentimentos que os indivíduos nutrem pelo sistema político, está relacionada com os valores mais básicos e fundamentais da democracia, o seu sentido normativo. Já a orientação avaliativa, baseada nas opiniões e nos julgamentos sobre os objetos políticos, representa percepções sobre fenômenos específicos, como a avaliação do desempenho concreto de líderes e de instituições. Neste âmbito, Easton (1965) deu uma contribuição decisiva que nos autoriza pensar e aplicar a multidimensionalidade dentro do quadro que chamou de “apoio político”.

Quase toda pesquisa empírica que se debruça sobre a adesão normativa aos valores democráticos e a confiança política recorre às considerações de Easton (1965) sobre as bases de legitimidade das democracias. O autor distingue o apoio conferido pelos indivíduos ao sistema político em dois tipos ou níveis: difuso e específico. O apoio difuso se refere às atitudes em relação ao sistema político como um todo, ou seja, no nível dos princípios e dos valores que o inspiram. Enquanto o apoio específico se refere às percepções que envolvem avaliações acerca do desempenho dos governos, das lideranças políticas e das instituições. O primeiro pode ser interpretado como uma lealdade política mais profunda, em termos de aprovação das características essenciais do funcionamento do sistema político, que resulta de um processo de

socialização menos volátil às avaliações de desempenho a curto prazo, e o segundo, pelo contrário, seria uma aprovação mais efêmera em consequência da satisfação de demandas específicas.

O raciocínio que conduz Easton (1965) à subdivisão do apoio político se baseia na experiência dos cidadãos. Estes se identificam com as instituições porque aprendem a fazê-lo mediante a transferência de seu significado entre as sucessivas gerações, mas sobretudo, porque suas experiências políticas no decorrer da vida adulta, os capacitam para avaliar racionalmente o desempenho institucional (MOISÉS, 2005b). A vigência de eleições, a participação política e o aprendizado adquirido, graças aos processos institucionais que expandem ou restringem o acesso a direitos, fornecem os parâmetros de julgamento. A ideia é que, quando está organizado para garantir adequadamente a cidadania, o sistema político oferece alternativas para que todos os seus membros disputem pelos recursos que aspiram e que os insatisfeitos anulem sua fonte de descontentamento, ou seja, os governos insensíveis às suas demandas. Nesse contexto, crises conjunturais de apoio aos governos, aos governantes e aos partidos não se convertem, necessariamente, em crises de legitimidade do sistema político.

O fenômeno da legitimidade política, ou do apoio difuso, possui fundamentos que não podem ser buscados apenas nas flutuações do sentimento político dos cidadãos em relação aos governantes. Isso não quer dizer que essas não sejam importantes, mas mostra que as razões que justificam as crenças no sistema extrapolam o pragmatismo das flutuações. No tocante ao apoio específico, à medida que as pessoas aprendem a distingui-lo e isso se torna uma rotina, a ação de governos e de instituições são avaliadas de maneiras distintas. Essa avaliação inclui a percepção da realização da função normativa das instituições, assim como dos resultados viabilizados por suas ações, por exemplo, nas áreas econômicas e sociais (MOISÉS, 2005b).

Norris (1999) refina a análise com a introdução de novas dimensões aplicáveis à pesquisa empírica. De acordo com a autora, a discriminação dos níveis de apoio político permite explorar o fato das pessoas confiarem de modo desigual nas diferentes dimensões institucionais. Na prática, os cidadãos estariam aptos para elaborar claros julgamentos a respeito das instituições, podendo expressar apoio aos princípios e valores da democracia e, simultaneamente, criticar o desempenho dos governos representativos ou, ainda, expressar confiança nas cortes supremas enquanto rejeitam as instituições partidárias e os parlamentos (NORRIS, 1999). Atitudes que podem ser organizadas num *continuum*, que varia do apoio ao estado-nação ao apoio mais concreto aos políticos particulares, cujo pano de fundo são as gradações já desenvolvidas por Easton (1965).

O apoio político pode variar entre: apoio à comunidade, apoio aos princípios do regime democrático, apoio ao desempenho do regime, apoio às instituições democráticas e aos atores políticos (NORRIS, 1999). O primeiro tipo de apoio refere-se ao modo que os cidadãos se vinculam à nação, ou seja, às fronteiras territoriais e políticas que servem de base para construção de uma identidade coletiva. O segundo faz alusão à adesão dos cidadãos ao regime democrático segundo seus ideais, isto é, a adesão aos princípios, como liberdade, Estado de direito, participação, etc., que opõem a democracia a outros regimes políticos. O terceiro refere-se ao desempenho quotidiano do regime democrático. O quarto tipo de apoio compreende a percepção dos cidadãos em relação ao desempenho das instituições, como os partidos políticos, o parlamento e o judiciário. Por fim, o último nível diz respeito ao apoio à classe política.

Retomando as ideias de Easton (1965), a autora e seus colaboradores concluem que os sentimentos gerados pela experiência institucional dos cidadãos estão relacionados com as regras que regulam o jogo político, cujo resultado é a relação entre ganhadores e perdedores. Em outros termos, as experiências de sucesso e derrota de políticos, partidos e grupos de interesse para cargos executivo, legislativo e judiciário influenciam as atitudes dos cidadãos. As pessoas são mais propensas a apoiar as instituições se as regras que regulam a competição política asseguram a possibilidade de vitória para seu partido ou candidato de interesse. Norris (1999) destaca que os eleitores que apoiam o partido ganhador expressam significativamente mais confiança nas instituições do que aqueles que apoiam os partidos perdedores. Ademais, o apoio institucional também tende a ser maior em estados caracterizados por uma ampla gama de direitos políticos e liberdades civis, sugerindo uma associação entre a desconfiança nas instituições democráticas e o mau funcionamento das regras institucionais (NORRIS, 1999).

Um contexto de permanente derrota do partido político de preferência dos cidadãos e o constante desprezo das demandas por parte dos governos, parlamentos e tribunais indicam pouco ou nenhum poder de influência sobre o processo decisório. E as consequências mais palpáveis seriam frustração, desconfiança e a crítica das instituições (MOISÉS, 2005b; NORRIS, 1999). Em suma, os estudos sublinham a influência da experiência dos cidadãos sobre a confiança política, isto é, como a vivência de normas, regras e procedimentos inspira atitudes em relação ao sistema político. E mais do que isso, mostram que a qualificação das instituições depende do aprendizado gerado pelo seu próprio funcionamento, que em tese deve promover o aproveitamento amplo das oportunidades da democracia.

Apesar de teorizar as dimensões e discutir detalhadamente as perguntas que poderiam satisfazer a estrutura multidimensional que propôs, Norris (1999) não as analisou

empiricamente. Klingemann (1999), um dos seus colaboradores, o fez considerando trinta e oito países a partir dos dados do *World Values Survey*. O autor aplicou análise fatorial numa série de variáveis, mas ao invés de detectar as cinco dimensões propostas, ele se debruçou sobre três – apoio à comunidade política, aos princípios do regime democrático e ao desempenho do regime – e descreveu a variação dessas dimensões em nível nacional. Dalton (2004), em estudo mais recente de oito democracias consolidadas, vai mais além. Usando análise fatorial revela quatro dimensões do apoio político que estariam fortemente correlacionadas: apoio à comunidade, à democracia, às instituições e às autoridades, no entanto omite a dimensão desempenho do regime.

Para a discussão desse tema é relevante não apenas a dimensão teórica, mas também seus achados empíricos. Nesse sentido, os trabalhos de Booth e Seligson (2009) e Seligson, Booth e Gómez (2006) produzem resultados relevantes. Os autores reconhecem que a literatura concebe o apoio político como multidimensional, porém pouca pesquisa empírica propõe a avaliação desse constructo teórico. A partir do que Norris (1999) já havia apresentado, eles sugerem seis dimensões do apoio político ao agregar o apoio ao governo local às demais dimensões. Uma contribuição para a análise das comunidades nacionais da América Latina, onde serviços públicos básicos são competências do poder municipal (SELIGSON, BOOTH e GÓMEZ, 2006). A partir de análise fatorial, ambos estudos encontram evidências que sustentam a multidimensionalidade do apoio político, isto é, verifica-se que as respostas proporcionadas pelos entrevistados às diversas perguntas sobre o sistema político se agrupam de maneira coerente com as dimensões teoricamente propostas para dividir o apoio político.

Seligson, Booth e Gómez (2006), utilizando um *survey* nacional da Costa Rica, apresentam conclusões instigantes. De acordo com os autores, o nível de apoio político expresso pelos costarriquenhos diminui à medida que é especificado. Os cidadãos reconhecem a existência de uma comunidade nacional e apoiam fortemente os princípios da democracia. Eles também são razoavelmente positivos em relação ao apoio difuso às instituições – isto é, no sentido de que respeitam as instituições em geral, apoiam o sistema e avaliam minimamente bem o nível de justiça dos julgamentos e de proteção dos direitos básicos. Contudo, conforme as atitudes se referem às instituições concretas, o apoio diminui. As avaliações do desempenho do governo local, do desempenho real do regime e dos atores políticos ficam abaixo das médias de outras dimensões (SELIGSON, BOOTH e GÓMEZ, 2006). De maneira consistente com as discussões teóricas anteriores, quando o ponto de referência se desloca do abstrato

(comunidade, princípios da democracia) para o concreto (governo local, atores políticos), as avaliações se tornam mais negativas.

A constatação de que o apoio político é multidimensional apresenta desafios para o pesquisador. O principal deles é interpretar as relações entre o apoio à democracia, a satisfação com seu desempenho e a confiança nas instituições. Tendo em vista que as três dimensões têm dinâmicas próprias e que suas oscilações representam consequências distintas, pensar a legitimidade do sistema político se torna tarefa complexa. Para resultados mais precisos a pesquisa exige a definição clara do objeto de interesse, a fim de explorar as relações de causalidade envolvidas. Por isso, adotamos como objeto de estudo a confiança política, restringindo-nos ao nível específico de apoio que se refere às instituições, que neste caso são os partidos políticos, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário. E algumas razões explicam tal decisão.

O registro da mudança das atitudes dos cidadãos em relação às instituições políticas, seja relatando a origem ou o aprofundamento da desconfiança, é tema de extensa literatura desde os anos 80 (MOISÉS, 1995; NEWTON e NORRIS, 2000; NORRIS, 1999; PHARR e PUTNAM, 2000). O diagnóstico comum é que a desconfiança política se apresenta enquanto fenômeno persistente, que afeta a percepção dos cidadãos sobre as instituições, tanto nas democracias consolidadas quanto nas democracias nascidas na “terceira onda de democratização” (HUNTINGTON, 1994). Em alguns casos, como nos países latino-americanos, o cinismo ou o desconforto em relação às instituições políticas generalizou-se a partir de experiências contínuas de corrupção, de instabilidade no sistema partidário e de déficits de performance institucional (MOISÉS, 2008).

A preferência pelas instituições também leva em consideração o papel de relevo que desempenham no sistema político, na perspectiva em que Morlino (2004) discute as particularidades da “boa democracia”. Pode-se dizer que uma boa democracia é aquela que apresenta uma estrutura institucional, cujo funcionamento correto e legítimo satisfaz seus cidadãos e mobiliza o apoio público para suas tarefas essenciais, como as de *accountability* e de aplicação da lei. As instituições são objeto privilegiado para aferir empiricamente quão boa é uma democracia, ou melhor, quão notável é sua qualidade. Na próxima seção, nos debruçamos sobre as características específicas desse tipo de confiança, a fim de complementar a orientação teórica desenvolvida até aqui.

### 3.3 A CONFIANÇA INSTITUCIONAL

A confiança em vocabulário comum expressa a crença nos procedimentos diante das diferentes circunstâncias que afetam a vida dos cidadãos. Ela se refere às expectativas que as pessoas criam em relação ao comportamento dos outros – sendo estes indivíduos ou instituições – com quem interagem e convivem; mais do que isso, diz respeito à certa previsibilidade no que tange às ações e, conseqüentemente, às decisões de terceiros. Na Ciência Política, em geral, o fenômeno da confiança política está relacionado com a preocupação com processos que viabilizam a cooperação em contextos complexos, onde os indivíduos enfrentam a incerteza e a imprevisibilidade inerentes às relações cada vez mais globalizadas e impessoais. Tal contexto implica em conhecimento limitado por parte das pessoas comuns sobre todo processo de tomada de decisão, próprio da democracia representativa.

Nas sociedades complexas em que vivemos, as instituições, com suas regras e procedimentos, têm papel importante na integração dos cidadãos. São elas que garantem a coordenação social, seja por meio de leis, seja por meio da distribuição do ônus ou do bônus da participação política. Ou seja, é o aparato institucional que estabelece as regras do jogo que definem previamente a probabilidade de satisfação dos interesses de diferentes grupos. As eleições, a liberdade de associação, o direito ao julgamento justo e imparcial, e a obrigação dos governos de prestarem contas de suas ações, são algumas das regras e procedimentos que, se devidamente institucionalizados, capacitam os cidadãos para desafiar as relações de que não possuem total domínio. Em face disso, a confiança institucional é entendida como uma espécie de atalho diante das contingências do processo democrático, em última instância uma forma dos cidadãos sinalizarem que reconhecem as regras que pressupõem o controle da incerteza.

Na reflexão sobre seu papel no apoio político, é necessário compreender as instituições para além da função que parte da literatura neoinstitucionalista lhes atribui. Sobretudo, o neoinstitucionalismo da escolha racional que de maneira geral explica como os regulamentos e procedimentos coordenam o comportamento de atores auto interessados no mundo político (HALL e TAYLOR, 2003). A confiança nas instituições, de acordo com esse raciocínio, transmite uma imagem maximizadora e simplista das motivações humanas. Confiar seria mais do que isso. Na esteira de Offe (1999), consideramos que os cidadãos, enquanto atores observadores e participantes, determinam o nível de confiança política à medida que conhecem as regras e os valores constitutivos das instituições, e são capazes de identificá-los no desempenho institucional diário. A tônica está na aceitação e na identificação por parte dos cidadãos dos princípios éticos e normativos que orientam as instituições.

Nesse esquema conceitual dois elementos-chave orientam a confiança política: a justificação normativa e a performance institucional. No primeiro caso, estamos falando das regras e normas que conduzem à criação das instituições e que posteriormente servem de parâmetro para seu funcionamento. As regras constitutivas se definem no ambiente discursivo da sociedade e resultam da disputa dos atores pelo sentido da política, por isso são referências tanto da ação dos responsáveis pela condução das instituições quanto do cidadão comum (MOISÉS, 2005b). Exemplificando, as agremiações partidárias existem para representar os interesses dos cidadãos, apresentar programas e ideologias, e, uma vez no poder, aplicá-los; o Congresso Nacional, para elaborar leis e controlar o Executivo; o Poder Judiciário, para a manutenção e aplicação do *rule of law*. O fato é que as instituições não seriam neutras, mas mecanismos de mediação política instruídos por valores que, por sua vez, resultam das escolhas que os cidadãos fazem para enfrentar seus desafios políticos (OFFE, 1999; WARREN, 1999).

O segundo elemento é decisivo para a confiabilidade, pois envolve a avaliação sobre o desempenho institucional. Nessa dimensão, espera-se que as instituições adotem decisões estratégicas que recorram com frequência ao seu programa fundador. A inversão das normas e dos valores na *práxis* – os partidos não representam, o Congresso não legisla e nem exerce o devido *checks and balances*, e o Poder Judiciário é inerte e parcial – produz necessariamente uma incoerência entre a justificação normativa e a performance institucional que afeta a disposição para confiar. Se torna inteligível que confiar nas instituições é aceitar como válidos suas regras constitutivas, sua missão e seus valores. Mas também, é ter uma percepção razoavelmente positiva sobre seu desempenho.

Qualquer análise que tenha enquanto objeto o desempenho institucional deve especificar seus critérios de avaliação a fim de demonstrar o que o torna bom ou ruim. Neste caso, há uma orientação de que no julgamento feito pelos cidadãos é a justificação normativa que fornece os parâmetros de avaliação. As regras constitutivas das instituições, principalmente, aquelas relativas à sua justificação, produzem expectativas sociais e políticas a respeito do seu desempenho diário. Nessas condições, os julgamentos dos cidadãos para decidir confiar nas instituições referem-se à performance destas e, ao mesmo tempo, se baseiam na coerência interna de suas normas (MOISÉS, 2005a). É plausível que o ordenamento normativo atribua sentido à vida política e constitua, assim, uma referência para os cidadãos. Portanto, a confiança política não contrapõe os princípios normativos à racionalidade dos indivíduos no processo de avaliação da performance institucional, pelo contrário, assume um nível de conformidade entre eles.

Até agora tratamos as regras constitutivas em sentido abstrato, mas alguns autores avançam ao definirem quais valores importam na avaliação das instituições políticas. Moisés e Carneiro (2008), por exemplo, concluem que as experiências dos cidadãos brasileiros influenciam as atitudes de confiança e estão associadas com a vivência de normas, regras e procedimentos que remetem ao princípio da igualdade de todos perante a lei. As instituições conquistam a confiança dos cidadãos à medida que seu desempenho é capaz de revelar o universalismo, a imparcialidade, a justiça e a probidade de seus procedimentos (MOISÉS e CARNEIRO, 2008). Valores semelhantes àqueles ressaltados por Offe (1999) – justiça, imparcialidade, neutralidade, igualdade perante a lei e participação política igualitária – e que guardam afinidade com a tese de Norris (1999) sobre a importância da existência de arranjos institucionais que constituam “reservatório de boa vontade pública”.

Em contraste, o distanciamento dos cidadãos das instituições democráticas e a desconfiança política corresponderiam às situações em que os cidadãos se sentem desrespeitados por procedimentos institucionais ilícitos ou não autorizados, a exemplo de eleições irregulares ou fraudulentas, corrupção e comportamentos antirrepublicanos de governos e políticos; ou, ainda, quando os cidadãos não acreditam que as instituições funcionam de acordo com o fim para qual existem; e, finalmente, quando se convencem de que alguns têm mais acesso a direitos civis, políticos e sociais do que outros – ao contrário do que afirmam as leis do país (MOISÉS, 2005a ; MOISÉS e CARNEIRO, 2008).

Nessa reflexão, está implícita a coincidência entre os valores fundadores do regime democrático e a missão das principais instituições políticas, como os partidos, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário. É esperado que encontremos valores como igualdade, justiça em termos de procedimentos, transparência e bem público como critérios em destaque no julgamento dos cidadãos sobre a performance institucional, tendo em vista que a existência das instituições se fundamenta na própria essência do regime democrático. Não desconsideramos o fato de que valores com sentido ético negativo acrescidos pelo auto interesse pautem parâmetros de avaliação e consequentemente possam orientar as ações estratégicas das instituições, afinal de contas a missão destas se define na esfera discursiva da sociedade e depende da interpretação dos cidadãos. Mas trata-se de dar centralidade ao fato de que o sistema político democrático gera expectativas específicas em relação ao funcionamento das suas instituições políticas.

Ao encerrarmos essa parte conceitual, convém localizar a abordagem adotada até aqui e para isso abrimos um parêntese explicativo. Em suma, o processo de conceptualização das dimensões de apoio político e da confiança institucional passou pela superação da dicotomia

entre as vertentes culturalista e institucionalista, no mesmo sentido que Easton (1965), Norris (1999), Moisés (2005a) e Booth e Seligson (2009) ensaiam. Tratamos a formação da legitimidade dos regimes políticos e o fenômeno do apoio político como associados à experiência política dos cidadãos – isto é, ao uso que eles fazem das instituições públicas em sua vida – e ao julgamento político que decorre dessa experiência, sem perder de vista que o julgamento das instituições dificilmente é qualificado fora dos contextos sociais que incluem os valores e a cultura política. A ideia é que ambas vertentes oferecem sustentação teórica para se pensar a relação dos cidadãos com o regime democrático.

Partindo da vertente culturalista clássica, representada pelos estudos de Almond e Verba (1965), a confiança política é explicada pelo conjunto de valores culturais. Ou seja, os valores fundadores da sociedade seriam expressos na cultura política e determinariam as atitudes dos indivíduos a respeito de governos, autoridades e instituições. Esses valores seriam transmitidos através de processos de socialização e se consolidariam com o tempo, não sendo passíveis de serem criados ou modificados a curto prazo. Os estudos de Putnam (2005 [1993]) são desdobramentos dessa vertente. A valorização da participação dos indivíduos em associações, a existência de ambiente social favorável ao desenvolvimento da confiança entre os membros da comunidade e deles com autoridades e instituições políticas são aspectos das teorias do capital social que reatualizaram a importância de padrões culturais nas orientações subjetivas quanto ao regime político.

Percebe-se que estamos falando de uma cultura política com traços forjados ao longo da história das comunidades, cujas características são estáveis no tempo por conta da socialização. Nessa linha de argumentação, a institucionalização e a estabilidade da democracia dependeriam da existência de uma cultura política adequada às tradições do regime. Pouca disposição para agir coletivamente e a passividade dos cidadãos constituiriam atitudes incompatíveis com a cultura cívica idealizada para a democracia. Neste caso, não restaria outra alternativa ao Brasil senão conviver com arranjos institucionais democraticamente truncados, tendo em vista as noções de cidadania incompleta, clientelismo e personalismo, documentadas por extensa literatura nacional (CARVALHO, 1997; HOLANDA, 1936), e os lapsos autoritários um tanto duradouros. É discutível se a ênfase analítica posta na longa duração no tempo dos valores sociais é capaz de explicar mudanças de atitudes do público a respeito do funcionamento, por exemplo, de parlamentos sem estar associada com a dimensão macro, representada pela estrutura institucional.

Uma abordagem, pode-se dizer, matizada reconhece que a combinação de orientações derivadas de valores com a avaliação propiciada pela experiência política prática constitui a base sobre a qual os cidadãos elaboram seu julgamento político. Nessa perspectiva, os hábitos não são necessariamente persistentes no tempo, ademais o próprio desenho institucional pode reforçar ou enfraquecer costumes da comunidade. Basta pensarmos num contexto de recém institucionalização de eleições diretas para presidente. A partir delas os cidadãos podem modificar suas percepções acerca da atuação dos partidos políticos e do sistema político de forma geral, e alterar a lógica até então utilizada para organizar suas preferências. As orientações formadas durante processos de socialização, ainda que importantes para definir tendências atitudinais de longo prazo, interagem de forma não linear com o julgamento oriundo da experiência política.

Compreendemos que a justificação e o padrão de funcionamento das instituições têm muito a dizer sobre as causas da confiança. De modo que faria sentido que instituições cujo funcionamento se adequa às expectativas suscitadas por sua justificação normativa, associada às suas funções permanentes, tenderiam a despertar a confiança nos cidadãos, enquanto aquelas que contrariam ou frustram expectativas provocariam rejeição, baixos níveis de confiança ou simplesmente desconfiança (MOISÉS, 2005a). Não estamos sugerindo uma perspectiva institucionalista, na qual os atores são vistos como fazendo escolhas a partir das instituições, o que justificaria a utilização destas como variáveis independentes num modelo explicativo. Trata-se de estabelecer a relação entre as dimensões micro e macro da política, isto é, concordar que as atitudes individuais interpelam e são interpeladas pelo desempenho institucional, e ir adiante a partir da consideração dos objetivos éticos e políticos atribuídos às instituições pela sociedade.

Baseando-nos na argumentação teórica desenvolvida, alguns pressupostos sobre os dilemas da confiança institucional em regimes democráticos serão sintetizados com a finalidade de orientar a análise empírica empreendida no último capítulo:

1. Em primeiro lugar, podemos ressaltar a importância da manutenção das regras do jogo democrático, como a promessa de alternância no poder. As pessoas são mais propensas a apoiar as instituições se as regras que regulam a vida política asseguram a possibilidade de suas preferências serem observadas. Neste raciocínio, as instituições operam como marcos de previsibilidade a partir de regras que organizam seu desempenho e permitem que sua ação seja controlada – através, por exemplo, da *accountability* vertical. Se a experiência prática confirma isso, ao longo do tempo,

a probabilidade é que a adesão dos cidadãos às instituições seja acompanhada pelo seu funcionamento eficiente e adequado.

2. Em segundo lugar, o compromisso dos cidadãos de apoiar o regime democrático e, em nível específico, as instituições, passa pela submissão de todos à lei. A confiança política dos cidadãos não é, portanto, cega ou automática, mas depende das instituições estarem estruturadas para permitir a aplicação do sistema legal, a garantia de direitos e a igualdade entre os cidadãos. Regras institucionais afinadas com os direitos de cidadania, a imparcialidade, a proibição no uso dos recursos públicos e a igualdade de acesso à justiça criam expectativas de que os demais cidadãos e atores institucionais farão a sua parte sem recorrer aos “expedientes” espúrios. À medida que as instituições funcionam bem e coíbem comportamentos deletérios se cristalizam em instâncias confiáveis.
3. Em terceiro lugar, a confiança nas instituições políticas não é baseada exclusivamente na avaliação de desempenho, mas diz respeito à missão atribuída às instituições para a realização das promessas da democracia. Os conteúdos normativos das instituições – as ideias e as funções atribuídas a elas pela sociedade em um regime democrático – também são objeto de confiança. E esta será tanto mais consistente quanto o desempenho das instituições assegurarem o universalismo, a integridade dos procedimentos, a igualdade e o respeito ao interesse público. Espera-se a confiança dos cidadãos quando condições objetivas são desempenhadas, ao menos em parte, pelas instituições, justificando assim a finalidade de sua criação.
4. Por fim, o último pressuposto antecipa o tema da próxima seção. A tensão entre a confiança e a desconfiança institucional faz parte tanto da vida democrática quanto do debate teórico. Não salvos de controvérsias, dois argumentos orientam a discussão. O primeiro se baseia na afirmação de que a democracia requer altos níveis de confiança nos mecanismos institucionais e o segundo, de maneira oposta, afirma que a desconfiança é um sinal da vitalidade do regime democrático. É preciso não apenas problematizar essas afirmações, mas também investigar e se possível caracterizar o cidadão que expressa as atitudes de (des)confiança.

### 3.4 O QUE ESTÁ POR TRÁS DA DESCONFIANÇA INSTITUCIONAL?

A definição dos pressupostos teóricos da confiança institucional é necessária para a compreensão da natureza do fenômeno e permite cotejar as particularidades de seu oposto – a desconfiança. Nesta seção, pretendemos dar um passo em direção ao cidadão que desconfia das suas instituições, levando em consideração que há uma tensão em torno das consequências dessa atitude para o sistema político que permanece nas democracias e no debate teórico. Desde a década de 1990, as investigações sobre a confiança política adquirem relevo na Ciência Política e *surveys* descrevem, que entre pequenas variações, existe um contínuo declínio da confiança nas instituições. Na tentativa de dar conta desse diagnóstico, pesquisas apresentam interpretações diversas e até divergentes. A desconfiança política poderia minar a longo prazo o apoio à democracia? Ou representaria uma mudança saudável nos valores dos cidadãos das democracias ocidentais, tornando-os mais críticos em relação às instituições políticas tradicionais?

Os argumentos de alguns autores, como Offe (1999), Warren (1999) e Sztompka (1999), a favor da confiança partem da ideia de que a democracia moderna institucionaliza instituições e regras que garantem um padrão civilizado de competição política, tendo em vista a impossibilidade dos conflitos de interesses serem resolvidos pacificamente. As eleições, a representação, a prestação de contas e o *rule of law* são expressões da desconfiança institucionalizada, regras que uma vez mobilizadas garantem a competitividade de diferentes interesses e reduzem a incerteza. Para tal, os cidadãos precisam aceitar que as instituições asseguram o seu direito de controlar as circunstâncias que geram desconfiança. A complexidade do argumento nos leva a crer que a institucionalização da desconfiança supõe uma cultura da confiança política, baseada na crença de que as instituições desempenham seu papel. Nesse sentido, o paradoxo da democracia, segundo Sztompka (1999), é que na vida democrática quanto mais desconfiança institucionalizada houver, mais confiança espontânea poderá acompanhá-la.

De acordo com Offe (1999), o fundamento da confiança política na democracia passa pela generalização de práticas institucionais informadas por determinados valores. Como um resultado ideal típico, os cidadãos confiam nas instituições como participantes constituintes de uma comunidade política republicana. A confiança está atrelada ao fato de haver oportunidades institucionalizadas que funcionem como seguro contra aqueles que se disponham ir contra as regras democráticas. Para Warren (1999), confiar em autoridades supõe a capacidade de desafiá-las e o conhecimento dessa capacidade pelas partes – quem confia e quem é confiado.

A concordância com práticas, procedimentos e políticas depende das instâncias de poder estarem relativamente abertas à interferência e ao julgamento dos cidadãos. Dessa forma, em termos ideais, a desconfiança inerente às relações políticas e sociais estimularia a existência de instituições mais responsáveis.

Nessa compilação de argumentos, a desconfiança nas instituições pode ser retratada em chave positiva. A ideia é que o cidadão que desconfia não é necessariamente aquele que se posiciona à margem da comunidade e do processo político, e não expressa apoio aos princípios democráticos ou conspira pela subversão deles. É possível que o cidadão desconfiado nutra uma suspeita saudável cuja mola propulsora seja a necessidade de aperfeiçoamento das instituições. As expressões “cidadãos críticos” e “democratas insatisfeitos”, cunhadas por Norris (1999), expressam tal raciocínio. A aparente contradição, nas democracias consolidadas, causada pela coexistência entre a crescente insatisfação e desconfiança nas instituições políticas e a estabilidade do apoio difuso à democracia é resolvida pela emergência de um indivíduo que em vez de representar uma ameaça ao regime, deve ser considerado um instrumento capaz de aprimorá-lo.

Para Norris (1999), o processo de modernização empreendido nas democracias estabelecidas, particularmente, o aumento da escolaridade e do acesso à informação elevariam a qualificação cognitiva dos cidadãos, que por sua vez incentivaria atitudes mais críticas em relação às instituições representativas do regime. A constatação de que o apoio às instituições tenha sido corroído de forma mais acentuada enquanto os valores e princípios democráticos tenham permanecido mobilizadores é acompanhada pela tensão entre ideais e realidade, perceptível aos olhos dos “cidadãos críticos” (NORRIS, 1999). A desconfiança nos partidos e nos parlamentos é uma reação saudável diante de performances caracterizadas pelo abuso de poder, corrupção e sistema legal falho. A crítica, longe de sugerir desengajamento, sinaliza a necessidade de reforma dos mecanismos tradicionais de representação política que se mostram insuficientes na realização do ideal democrático.

A teoria do pós-materialismo de Inglehart (1999a) conduz a um raciocínio similar. O crescimento dos valores pós-materialistas entre as gerações mais jovens das democracias ocidentais tem sido marcado pelo reescalonamento de prioridades, isto é, as preocupações econômicas e físicas dão lugar a outras sobre participação e auto expressão. O apoio às fontes tradicionais de autoridade política, que caracteriza as sociedades marcadas pela escassez, é substituído por uma postura mais crítica em relação aos canais formas de representação, incluindo partidos e parlamentos. Se torna característico dos cidadãos das sociedades

materialmente avançadas o questionamento do governo representativo e a demanda por novas formas de engajamento político via movimentos sociais e ações “diretas” (INGLEHART, 1999a). A desconfiança nas instituições, portanto, é uma consequência positiva de uma realidade na qual objetivos são direcionados pelo pós-materialismo.

Dando continuidade ao pensamento, Dalton (2004) esclarece que as mudanças sociais afetam a imagem do governo democrático e que a desconfiança no processo político crescerá mais rapidamente entre os jovens e os mais escolarizados. Em várias democracias antigas a geração e a educação estariam negativamente correlacionadas com a confiança no governo (DALTON, 2004). Esse grupo de cidadãos comporiam uma espécie de vanguarda com novo estilo de fazer política, distinta por menos deferência à autoridade, estilos de ação mais assertivos e expectativas mais elevadas em relação ao desempenho das instituições políticas. O que estaria em curso não poderia ser classificado como desconfiança generalizada, mas um processo de renovação dos critérios de avaliação das organizações sociais e políticas, no qual a participação e o interesse público adquirem relevo. Escândalos políticos ou notícias negativas sobre os governos reforçariam as atitudes de desconfiança, enquanto as positivas teriam capacidade reduzida de influenciar opiniões (DALTON, 2004).

Por outro lado, as interpretações da desconfiança institucional em chave negativa partem da suposição de que níveis elevados e persistentes de desconfiança nas instituições, a longo prazo, podem resultar em crise de legitimação do regime democrático (NORRIS, 1999). Se as pessoas se desiludirem com o desempenho percebido das instituições, dos políticos e dos governos em sucessivas administrações, com o tempo, a crença na própria democracia será corroída. Nessa perspectiva, as atitudes negativas em relação às dimensões específicas do regime contribuem com a decadência dos valores democráticos. Tal assertiva nos remete à discussão anterior acerca das dimensões do apoio político, particularmente, ao fato desta hipótese de crise generalizada estar à espera de melhores evidências que possam comprová-la. O conceito de “cidadão crítico”, sem dúvida, é uma contribuição importante para o estudo multidimensional da legitimidade democrática, desprendendo uma visão pessimista dos descontentes para uma mais otimista.

Mas não podemos deixar de questionar se ou até que ponto este conceito é aplicável às chamadas democracias de “terceira onda”. O “cidadão crítico” sugerido por Norris (1999) foi recebido com cautela pelos pesquisadores, tendo em vista as particularidades históricas e regionais da América Latina. Para Lagos (2000), a desconfiança pouco teria afinidade com o desenvolvimento de uma visão crítica, mas sim com um legado cultural que remete à

colonização. Colen (2010), no entanto, ressalta que a explicação da confiança política baseada apenas em elementos passados não revela o real desafio enfrentado pela região. Os desafios compartilhados pelas nações que emergiram recentemente da democratização passariam pela constituição do Estado-nação e, simultaneamente, pela necessidade de reformas nas estruturas econômicas e políticas. A distância entre a democracia ideal e real seria sentida com mais veemência pelos cidadãos latino-americanos. Enquanto as democracias estabelecidas alcançariam o equilíbrio através de processos incrementais que capacitariam o Estado para a inclusão social, nas novas democracias as demandas crescentes seriam direcionadas para instituições pouco estruturadas (COLEN, 2010). Esse seria o contexto mais promissor para a compreensão dos baixos níveis de confiança política na região.

As preocupações que orientam os estudos sobre a América Latina são muito semelhantes às encontradas nas análises dedicadas ao Brasil. No contexto da transição democrática, Moisés (1995) identifica que as orientações políticas dos brasileiros inclinaram-se para a adesão à democracia. De forma detalhada, o autor conclui que, se por um lado, ocorreram transformações democráticas na estrutura institucional, por outro, estariam em curso profundas mudanças na cultura política, nos valores dos cidadãos. Apesar do otimismo, Moisés (1995) revela preocupação com outros aspectos inerentes ao processo. Para ele, a democratização só seria concluída após algumas barreiras estruturais serem superadas. Entre elas estavam a incapacidade de organização do Estado e o modo como assegurava o cumprimento das demandas procedimentais da democracia. Seria imperativa a construção de um ambiente institucional dotado de normas e regras que organizassem a distribuição dos recursos de poder. Outra questão, ainda mais problemática, referia-se ao desempenho deficiente das autoridades em relação à desigualdade social e econômica. Sem um desempenho aceitável, a sensação de não representação dos cidadãos pelas instituições se tornaria cada vez mais palpável (MOISÉS, 1995).

Trabalhos seguintes à obra do autor confirmam seu prognóstico e tornam suas preocupações justificadas. Baquero (2008) argumenta que a expectativa gerada pela chegada ao poder de governos de centro-esquerda no Brasil, em especial pela vitória de um projeto de desenvolvimento caracterizado pela justiça social, foi frustrada. Essa situação seria favorável à emergência de predisposições atitudinais de caráter negativo nos brasileiros e tornaria compreensível a manutenção de elevados índices de ceticismo político, atitude que dá o tom da relação complexa entre as instituições e a interpretação dos cidadãos sobre o desempenho delas (BAQUERO, 2008). A exposição desses argumentos é necessária para colocar de maneira clara

o que a literatura aponta como plano de fundo da desconfiança política. Contexto bastante distinto daqueles das democracias estabelecidas e, em tese, desfavorável à aparição do “cidadão crítico”. Nesse sentido, contribuições empíricas que tentam identificar a emergência desse ator nas novas democracias são relevantes.

A pesquisa de Moisés e Carneiro (2008), mesmo sem apresentar uma dedicação específica ao conceito, sugere hipóteses interessantes. Em meio a análise dos fatores que influenciariam a desconfiança política e a insatisfação com o desempenho do regime democrático na América Latina e no Brasil, os resultados indicam que gênero e escolaridade são os fatores socioeconômicos mais importantes para a explicação das atitudes de insatisfação na América Latina (MOISÉS e CARNEIRO, 2008). Os homens e os mais escolarizados são os mais insatisfeitos com a democracia. No cenário político brasileiro, a desconfiança também é maior entre os níveis mais altos de escolaridade. Para os autores, isso indica que o baixo nível de instrução e, conseqüentemente, a baixa cognição estão associados com a satisfação e a confiança política, uma perspectiva mais acrítica do funcionamento das instituições democráticas, ao passo que os detentores de níveis mais elevados de escolaridade se aproximam da noção de “cidadão crítico”, ou seja, cidadãos mais insatisfeitos com as instituições tradicionais.

Aplicando o conceito no contexto africano, Doorenspleet (2012) revela que a questão é mais complexa. Seu estudo ressalta que, a partir da literatura, os “cidadãos críticos” também são denominados como democratas insatisfeitos. No entanto, quando assumimos que as expressões têm a mesma natureza, supomos que os cidadãos críticos não são apenas democratas insatisfeitos, mas também cidadãos informados e interessados, que desejam melhorar o funcionamento do sistema político no qual estão inseridos. A atitude crítica converteu-se num indicador de estabilidade e vitalidade das democracias, amplamente aceito pelos pesquisadores. Mas, na verdade, pouco esforço é canalizado para saber se os democratas insatisfeitos são críticos ou não, especialmente, nas democracias marcadas pela instabilidade econômica, experiências recentes com regimes autoritários e até mesmo naquelas classificadas como parcialmente livres pelos índices internacionais que regulam o status democrático (DOORENSPLEET, 2012).

O conceito desenvolvido por Norris (1999) compreende três elementos fundamentais: o comprometimento com os valores do regime democrático, a insatisfação com o desempenho concreto da democracia e a capacidade cognitiva dos cidadãos. O que Doorenspleet (2012) propõe é que esses elementos sejam testados separadamente. O autor desenvolve tipologias

usando variáveis sobre o apoio à democracia e a satisfação com o sistema político e descreve quatro perfis de cidadãos: os não-democratas insatisfeitos, os democratas insatisfeitos, os não-democratas satisfeitos; e os democratas satisfeitos. Ao comparar a probabilidade dos democratas satisfeitos e insatisfeitos terem comportamentos e atitudes “críticas” – como o interesse político e informacional e a propensão ao voto – conclue que os primeiros se interessariam mais pela política e estariam mais dispostos a votar nas próximas eleições do que os últimos (DOORENSPLEET, 2012).

Doorenspleet (2012) contribui com o debate ao diferenciar os conceitos, demonstrando que os democratas insatisfeitos nem sempre tendem a ser os mais críticos. Fuks, Casalecchi e Araújo (2017) concordam com o autor no que tange à necessidade de investigar se os cidadãos que aderem à democracia e estão simultaneamente insatisfeitos com o seu desempenho são os mesmos que expressam atitudes e comportamentos que exigem mais das instituições representativas. Porém acrescentam a necessidade de ir além e desenvolver um modelo empírico dos “cidadãos críticos” com o intuito de testar não apenas se estes são necessariamente democratas insatisfeitos, mas também se o comportamento questionador é semelhante nas democracias antigas e novas (FUKS, CASALECCHI e ARAÚJO, 2017). Para tal, os autores propõem a comparação entre o Brasil, que compõe o rol das democracias recentes, e os Estados Unidos, uma das democracias mais antigas do mundo.

Fuks, Casalecchi e Araújo (2017) formulam dois perfis: o “democrata insatisfeito”, uma combinação das variáveis de apoio à democracia e satisfação com o regime democrático, e o “democrata crítico”, uma combinação de apoio à democracia e mobilização cognitiva<sup>18</sup>. Apenas nos Estados Unidos, a associação entre os dois perfis é significativamente positiva, mas não a ponto de indicar que o cidadão insatisfeito e o cidadão crítico são sinônimos. A diferença que separa os democratas insatisfeitos críticos e os democratas satisfeitos críticos é pequena, sugerindo que as atitudes de insatisfação com a democracia são independentes da postura crítica (FUKS, CASALECCHI e ARAÚJO, 2017). Em relação ao comportamento desses atores, os democratas críticos brasileiros e norte-americanos se aproximam mais do “cidadão crítico” de Norris (1999), do que os democratas insatisfeitos. Ainda que tenham maiores chances de participar de atividades políticas do que seus pares satisfeitos, no Brasil, os democratas insatisfeitos são mais propensos a apoiar golpes militares.

---

<sup>18</sup> Os autores revelam que tanto a porcentagem de democratas insatisfeitos quanto a porcentagem de democratas críticos são maiores nos Estados Unidos do que no Brasil. A grande diferença é que o percentual de democratas críticos no Brasil não excedeu 7%, enquanto nos Estados Unidos atingiu mais de 56%.

Apesar da desconfiança institucional não ocupar um lugar de destaque nas análises anteriores, ela é recepcionada como uma consequência positiva da emergência de um cidadão cognitiva e politicamente sofisticado num contexto de modernização. Como já ressaltamos, Norris (1999) compreende que as democracias precisam de pessoas capazes de desconfiar das suas instituições quando estas deixam a desejar. O “cidadão crítico” seria um modelo ideal, aquele que não desconfia de tudo e de todos, mas sim o que é capaz de avaliar as tendências do desempenho institucional, interferir e atuar de acordo com as circunstâncias. Se estabelecemos um *continuum*, do lado oposto estaria o cidadão cético, cuja desconfiança nas instituições ao invés de sinalizar criticismo, sugere suspeição e distanciamento da política. Em termos qualitativos, a desconfiança seria superior no primeiro caso, por sinalizar engajamento, e inferior no segundo, pela postura desinteressada e acrítica. O objetivo desta seção foi o de discutir o que pode estar por trás da desconfiança. O “cidadão crítico” não parece ser a regra no Brasil e esse ponto é particularmente importante mediante as características socioeconômicas do país.

## **4. CONFIANÇA POLÍTICA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

### **4.1 APROXIMAÇÕES ENTRE DUAS AGENDAS**

As dificuldades que o Brasil enfrenta, presentemente, de solidificação das suas instituições políticas como mediadoras entre Estado e sociedade propiciam algumas reflexões sobre o processo de construção democrática. De maneira geral, essas reflexões não sinalizam o risco de retrocessos institucionais e de rupturas bruscas do regime político. Elas ressaltam a institucionalização de atitudes de desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da arena política (MOISÉS, 2008; MOISÉS e MENEGUELLO, 2013). A preocupação de boa parte da literatura se concentra nas consequências da desconfiança para a qualidade das democracias. Baquero (2003), por exemplo, reconhece que as atitudes de desconfiança política não constituem novidade e sua presença na sociedade brasileira remete a um legado que afeta a qualidade da democracia do país.

Nas últimas décadas o Brasil, à semelhança de outros países da América Latina, empreendeu um processo de restauração democrática com avanços significativos, principalmente, na dimensão institucional. Um sistema de representação com participação livre e universal da população adulta e um quadro de igualdade de direitos e de regras do jogo foram instaurados. O sistema político passou a cumprir com os requisitos poliárquicos elementares de uma democracia. Todavia a expectativa de geração e manutenção de uma relação mais madura, estável e eficiente com as instituições não tem se materializado. As atitudes negativas dos cidadãos em relação às instituições-chave – em maior medida os partidos políticos e em menor medida o Poder Judiciário – parecem colocar essa jovem democracia em estado de estagnação, no que diz respeito ao aperfeiçoamento da representação e da participação política. Pode-se dizer que o caminho da democratização tem se mostrado mais difícil do que se previa quando o país se intitulou formalmente democrático.

A desconfiança é um elemento que influencia as relações dos cidadãos com o sistema político e suas consequências assumem características particulares nas novas democracias. Os cidadãos que protagonizam a síndrome da desconfiança institucional, embora expressem adesão ao significado normativo do regime democrático, tenderam, muitas vezes, a afastar-se da política, desinteressar-se de seus rumos e demonstrar preferência por modelos de democracia que excluem partidos políticos e parlamentos (MOISÉS e CARNEIRO, 2008; MOISÉS e MENEGUELLO, 2013). O que é problemático, pois o processo de democratização exige mais

do que sua valorização normativa, ou seja, o apreço por seus princípios e valores. O envolvimento com as instituições e o acompanhamento – através da mídia, de partidos e de associações da sociedade civil – do desempenho de governos e do poder público são práticas que incrementam a qualidade democrática (MOISÉS, 2010b). Dessa forma, o excesso de desconfiança nas instituições políticas não caracterizaria as condições ideais de engajamento cívico e, muito menos, uma atitude favorável ao aprofundamento da democracia.

A partir desses argumentos é possível identificar uma aproximação entre o fenômeno da confiança política e a noção de qualidade da democracia: o fato de os cidadãos confiarem ou não nas suas instituições condicionaria o aprofundamento do regime democrático. De acordo com esse raciocínio, a corrosão do apoio político específico desaceleraria o processo de democratização, ou seja, a transformação da democracia em um regime pleno no que diz respeito ao aperfeiçoamento das suas instâncias de *accountability*, participação e *responsiveness* (DIAMOND, 2002; O'DONNELL, 1991). Mesmo sendo relevante, principalmente no caso das novas democracias, tal aproximação não esgota outros ângulos de análise. Toda a discussão sobre a confiança política estabelece direta ou indiretamente como parâmetros normativo e avaliativo do desempenho institucional dimensões segundo as quais a qualidade da democracia pode variar. De forma mais específica, o universalismo, a imparcialidade, a aplicação da lei e a integridade dos procedimentos são alguns dos aspectos mobilizados pela literatura sobre o apoio político, para aferir a qualidade do desempenho institucional nas democracias, que estimulam os laços de solidariedade e confiança entre os cidadãos e as instituições. A aproximação entre as duas agendas repousa no fato da confiança política e da qualidade da democracia estarem atreladas ao cumprimento por parte das instituições de condições objetivas, como a primazia do Estado de direito e da rede de *accountabilities*.

Em termos teóricos, o apoio às instituições políticas dependeria da qualidade da ação institucional. O que nos conduz, em termos práticos, à observação da evolução política do país e dos problemas inerentes a ela. Em relação ao Poder Judiciário é relevante o seu fortalecimento perante os partidos políticos e o Congresso Nacional. Aliás essa parece ser, à primeira vista, a variação responsável pelos avanços e retrocessos da qualidade da democracia brasileira, ainda que não esteja salva de contradições. Entre 2006 e 2016, importantes condenações de membros do sistema político e aberturas de investigações contra membros dos principais partidos, entre eles PT, MDB e PSDB foram levadas a cabo. O aperfeiçoamento da *accountability* horizontal e o grau de aplicação do *rule of law* foram acompanhados pela mudança de perfil do Judiciário

e pela inauguração de procedimentos institucionais que se revelaram fundamentais para a efetividade de investigações. Certamente, o endurecimento penal dos crimes políticos, como a condenação em regime fechado de atores institucionais de destaque nacional, aumentou o custo de ser corrupto no Brasil, seja para a elite política, seja para a elite empresarial.

No mesmo período, ocorreram diversas denúncias de corrupção cuja repercussão envolveu diferentes instituições – principalmente os partidos políticos e o Congresso Nacional – que, em tese, podem assegurar maior controle sobre as decisões que mobilizam grandes somas de recursos públicos. A nível federal, vem à mente de forma emblemática o escândalo do “mensalão”. Um esquema de compra de votos de parlamentares que quase resultou em um processo de *impeachment* do presidente Lula e, conseqüentemente, em uma crise profunda da democracia brasileira. Na espera que saísse vitoriosa nas próximas eleições, a oposição congressual ao governo petista descartou a possibilidade do afastamento. Mas a mácula ficou e as associações corrupção-partidos e corrupção-Congresso, se antes de maneira latente, agora de forma quase permanente passam a mobilizar o imaginário dos cidadãos.

O caso Petrobras, revelado pela Operação Lava Jato<sup>19</sup>, da Polícia Federal, também está entre os principais escândalos da política brasileira desde a redemocratização. Com ele, alguns fatos sobre a corrupção no Brasil se tornaram evidentes. O mais relevante deles é o comprometimento de políticos com práticas de financiamento ilegal de campanha feito com recursos públicos conseguidos em empresas estatais mediante a intermediação de empreiteiras. Esquemas, que sob uma perspectiva agregada, orientam a atuação de partidos com representação significativa tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Nesses casos, os interesses particularistas e as práticas antirrepublicanas, ao atravessarem as organizações partidárias e o parlamento, constituem entraves ao controle horizontal e vertical dos atores institucionais. A estabilidade política passa a ser afetada com mais veemência pela assimetria de poder entre eleitores e representantes eleitos – que efetivamente existe, embora não no momento das eleições –, e a aplicação de leis e procedimentos se torna mais volátil aos sabores e dissabores do poder.

Considerando que a combinação entre orientações valorativas e orientações pragmáticas – derivadas do julgamento do desempenho das instituições – cria o ambiente em que se definem as atitudes subjetivas dos indivíduos, o pressuposto do estudo é que a qualidade do desempenho

---

<sup>19</sup> Operação da Polícia Federal do Brasil, deflagrada em março de 2014, que investiga um esquema de lavagem e desvio de dinheiro envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras do país e políticos.

institucional influencia a experiência dos cidadãos brasileiros com as instituições políticas, ou seja, espera-se que os cidadãos confiem nas instituições à medida que elas elevem a qualidade do seu desempenho, correspondendo, assim, às suas normas constitutivas. Para investigar tal hipótese, nas próximas seções, discutimos o desempenho dos partidos políticos, do Congresso Nacional e do Poder Judiciário com base em três dimensões da qualidade das democracias: *rule of law*, *accountability* vertical e *accountability* horizontal. E o comparamos com o nível de confiança dos cidadãos nas referidas instituições, utilizando dados das pesquisas do *Latinobarómetro*, realizadas entre 2006 e 2016. Ressaltamos que a análise compreende os mandatos de Lula (2006-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), o prelúdio e o desfecho da profunda crise política pela qual o Brasil passou e ainda está sob efeitos.

Antes de avançarmos para a análise empírica, alguns esclarecimentos são necessários. Na ausência de índices objetivos que reproduzam o nível de qualidade das instituições em questão e que também sejam coerentes com a definição de democracia adotada, propomos uma análise qualitativa do desempenho institucional, capaz de relacioná-lo com a conjuntura e a trajetória política-cultural do país. O julgamento sobre a atuação das instituições se baseará nos critérios que definem quão boa é uma democracia (MORLINO, 2004). Isso quer dizer que a avaliação da atuação do Poder Judiciário levará em consideração o seu nível de independência, a intensidade com que a lei é pública e universalmente aplicada, e a dinâmica do sistema de freios e contrapesos – já que a independência do Judiciário não é sinônimo de alta qualidade democrática. Apesar de Diamond e Morlino (2004) não se dedicarem, diretamente, ao desempenho dos partidos políticos, exploraremos um consenso identificado nas formulações dos autores sobre a capacidade dessas instituições conservarem propósitos representativos, orientarem-se por valores democráticos e respeitarem as leis. Condições fundamentais para o desenvolvimento, pelo menos, moderado das *accountabilities* e para a conservação do Estado de direito.

Muito pode ser dito sobre o Congresso, mas reiteramos sua capacidade de se constituir enquanto uma instância de controle sobre os atores institucionais, e, portanto, representar uma fonte difusa de responsabilidade horizontal, cujo desempenho qualitativamente valorizado não esbarra ou perverte decisões majoritárias. Evidentemente, na análise do desempenho de cada instituição, esses critérios estarão em contato e por diversas vezes um se sobreporá aos demais. No entanto, o mais importante é reconhecer que a qualidade do desempenho institucional pode aumentar ou diminuir, nos resta entender o porquê e se essas mudanças podem nos oferecer interpretações sobre as atitudes de (des)confiança para além do plano teórico.

## 4.2 PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são uma das principais instituições das democracias modernas. Em particular, as reflexões sobre a institucionalização do sistema partidário nas novas democracias flertam com a necessidade de os partidos cumprirem a missão de intermediação responsável entre Estado e sociedade (MAINWARING e TORCAL, 2005), resgatando aspectos de uma concepção clássica dos partidos políticos que privilegiam sua função de representação de segmentos da sociedade como fundamento da democracia. No entanto, as organizações partidárias não são mais o que foram no passado e seu alegado declínio ou estado de crise se referem à sua perda de vínculos com as bases e à sua orientação ideológica cada vez mais difusa (KATZ e MAIR, 1994). Se os partidos podem funcionar de acordo com estratégias distintas das programáticas, não precisamos ir nem tanto ao céu, nem tanto à terra para mensurar a qualidade da sua atuação. Podemos concordar que a qualidade do desempenho dessas instituições depende do fortalecimento de leis e procedimentos democráticos, e da amplitude com que a missão de representar permanece mobilizadora.

O desempenho eleitoral ao longo das duas últimas décadas aponta para o questionamento da tendência de subestimar o sistema partidário brasileiro, atribuindo-o rótulo de fluido ou desestruturado. Trata-se de um sistema razoavelmente estabilizado de partidos que conseguiram se estabelecer, permanecem na disputa e são persistentemente reconhecidos como tais no ambiente político. Alguns partidos, como PT, PSDB e MDB adquiriram destaque nesse processo de institucionalização. Os dois primeiros firmaram-se como as maiores organizações a competir pelo Executivo Federal. Dotados de diferentes programas e bases sociais, PT e PSDB polarizam as eleições. Em linhas gerais, nas eleições presidenciais de 2006, 2010 e 2014<sup>20</sup> quanto mais pobre era o eleitor, maior era a chance de votar no candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) e, quanto mais rico, maior era a chance de sufragar o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (SINGER, 2009; 2018). O MDB, por sua vez, é um partido de grande expressão no Congresso Nacional, cuja característica principal é a mobilidade ideológica, que lhe permite movimentações estratégicas em termos de alianças. Vale ressaltar que no sistema político brasileiro, as alianças interpartidárias ou coalizões são fundamentais para a governabilidade, ou seja, para a capacidade do Executivo aprovar suas iniciativas de lei

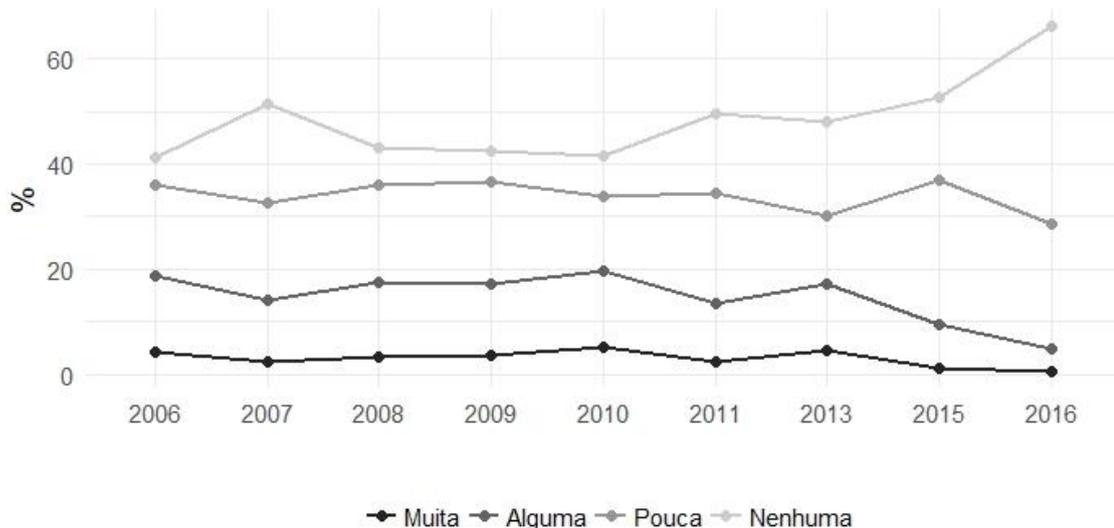
---

<sup>20</sup> Em 2006, a disputa se deu entre Geraldo Alckmin (PSDB) e Luís Inácio Lula da Silva (PT); em 2010, entre José Serra (PSDB) e Dilma Rousseff (PT); e, em 2014, entre Aécio Neves (PSDB) e Dilma Rousseff (PT). Os candidatos do PT foram eleitos em todos os pleitos.

no Congresso (ABRANCHES, 1988), já que a chance do partido do presidente eleito de garantir a maioria dos assentos nas casas legislativas é reduzida.

A exposição das particularidades do sistema político brasileiro não só justifica a inclusão desses três partidos políticos na análise como também toca na correlação de forças dominante no período entre 2006 e 2016. Essa correlação deve ser entendida como um fator capaz de situar os partidos em posição distinta no processo de democratização. Isso quer dizer que os resultados eleitorais, as oposições declaradas e as alianças estabelecidas compõem o plano de fundo a partir do qual ações estratégicas são tomadas, e que nem sempre a atuação partidária contribui com o propósito de elevar a qualidade do desempenho institucional e, em última instância, a da própria democracia. Mas antes de contemplar o desempenho dos partidos políticos no Brasil é necessário traçar um panorama geral de como as pessoas percebem essas instituições. O diagnóstico de desconfiança “generalizada” merece melhores esclarecimentos, porque, nas democracias, os partidos políticos cumprem pelo menos duas funções essenciais que os diferenciam de outras instituições: a distribuição do poder de tomar decisões que afetam toda a coletividade e a participação dos cidadãos na avaliação e no julgamento que fundamenta o processo de tomada dessas decisões (MOISÉS, 2005a).

**Gráfico 3-** Evolução da confiança nos partidos políticos no Brasil, 2006-2016 (%)



Fonte: Latinobarómetro, 2006-2016.

O Gráfico 3 revela que os partidos políticos são objeto de ampla e continuada desconfiança dos cidadãos brasileiros. Entre 2006 e 2011, o percentual de entrevistados que

atribui nenhuma confiança aos partidos permanece na casa dos 50%, enquanto menos de 10% dos entrevistados admitem confiar muito. O aumento mais agudo da desconfiança ocorre entre as pesquisas de 2013 e 2016, com a elevação de mais de 10 pontos no percentual de entrevistados que expressam nenhuma confiança. Tais resultados corroboram outras análises, realizadas na atual fase democrática, que atestam o ritmo negativo da confiança política no Brasil (MOISÉS, 1995; MOISÉS e CARNEIRO, 2008) e, em particular, a preocupação levantada por Power e Jamison (2005) de que no futuro, em alguns países da América Latina, os níveis de confiança nas instituições representativas se aproximariam de zero. Ainda que essa tendência possa ser revertida, a redução mais acentuada da confiança política nos últimos anos não torna os prognósticos mais otimistas.

Diante das circunstâncias, o desafio principal é compreender por que os partidos políticos carecem de credibilidade perante os cidadãos. Moisés e Carneiro (2008), a partir de *surveys* do *Latinobarómetro* realizados entre 1997 e 2001, ensaiam algumas respostas. De acordo com os autores, a desconfiança política no Brasil seria influenciada pela percepção negativa sobre o desempenho governamental, principalmente, no que diz respeito à situação econômica. Há maior propensão à desconfiança entre aqueles que tendem a ver a situação geral do país como ruim e a renda como insuficiente. Ademais, a desconfiança mostra-se maior entre os indivíduos que expressam um sentimento negativo em relação às leis trabalhistas e que reconhecem a evolução da violência. Ao contrário do que era previsto, a percepção de que houve um aumento da corrupção não apresentou significância estatística nos modelos (MOISÉS e CARNEIRO, 2008). Ainda que tais resultados refinem o debate da confiança política, devemos adotá-los com cautela. Por um lado, Moisés e Carneiro (2008) não utilizam um indicador individual do nível de confiança institucional<sup>21</sup>, o que não nos permite assumir que a percepção sobre a corrupção não interfira na decisão de confiar ou não nos partidos políticos. Por outro, o recorte temporal não inclui momentos relevantes de crises políticas e éticas no Brasil.

Observando a evolução da confiança política, compreendemos que entre os brasileiros predomina um incomodo em relação à performance das organizações partidárias. Esse incomodo, apesar de apresentar uma estabilidade no tempo e relacionar-se com fatores histórico-estruturais, como o clientelismo e o personalismo, converteu-se progressivamente em um sentimento de mal-estar, cuja expressão mais radical é a necessidade de desaparecimento

---

<sup>21</sup> Os autores elaboram um índice da desconfiança política a partir do nível de confiança individual de quatro instituições: Poder Judiciário, polícia, Congresso Nacional e partidos políticos.

dessa instituição representativa. O mal-estar não é consequência de predisposições deliberadas de hostilidade, mas deriva de um processo no qual a forma histórica de ver os partidos, como representantes ineficientes das demandas da sociedade (BAQUERO e LINHARES, 2011), passa a estar afinada, a partir de 2005, com eventos que colocam em xeque a credibilidade das instituições políticas. Por isso, a irrupção de crises, que relativizam o caráter republicano das relações de poder no Brasil e, muitas vezes, expõem a fragilidade dos mecanismos institucionais de controle, operam como um incremento da desconfiança.

O escândalo do “mensalão”, em 2005, é um divisor de águas no campo da política institucional do país, que modificou a forma como o PT era simbolicamente considerado pelos cidadãos. Se o “mensalão” reconfigurou o cenário dos afetos, das filiações e das identidades partidárias (SINGER, 2009) é coerente que seus efeitos e problemas, que não foram poucos, tenham afetado a longo prazo o teor das relações entre os cidadãos e as instituições. A crise de corrupção, que atravessou o primeiro governo Lula (2003-2006) e condicionou as alianças de sustentação do seu segundo mandato (2007-2010), revelou o envolvimento de dirigentes do PT e de membros importantes do governo em esquemas ilegais de financiamento de partidos políticos e de parlamentares em troca da aprovação de assuntos de interesse do governo no Congresso Nacional. Duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), criadas em 2005, revelaram a extensão das redes de interesse envolvendo partidos políticos, empresas estatais, bancos privados, empresas de marketing e o uso de doações privadas não declaradas nas campanhas eleitorais, em troca do favorecimento de empresas em acordos de serviço com o Estado.

Fica claro que houve a violação dos princípios legais, dos mecanismos institucionais de controle, e, sobretudo, da representação. Como afirma Diamond (2007), a corrupção é um fenômeno complexo pois envolve a necessidade de reformas institucionais, como o processo de empoderamento das *accountabilities* vertical e horizontal, e a transformação das motivações subjetivas, ou seja, o desprendimento dos interesses privados. Qualquer forma ilegal de fazer política é problemática para a qualidade da representação das organizações partidárias – já que a prestação de contas passa a estar direcionada para um público que não é, de fato, o eleitorado –, mas se torna um desafio de maior magnitude quando está vinculada a um partido de aspirações progressistas, como o Partido dos Trabalhadores (PT). Entre os diversos motivos que explicam tal afirmação está o fato de esse partido ter uma proposta de renovação política, diretamente ligada ao combate à corrupção (AVRITZER, 2016). Quando o PT lança mão de

expedientes não públicos, visando o apoio político, entra em contradição com as bases de seu projeto, entre as quais podemos citar a defesa da inclusão social.

Apesar da repercussão do evento, o PT só sentiria o fardo mais tarde, em uma conjuntura de descontentamento com a qualidade dos serviços públicos e com o papel das instituições políticas. As mobilizações de junho de 2013, que inicialmente reivindicavam a redução das tarifas do transporte público, se converteram progressivamente em um movimento de oposição aos partidos políticos e, de maneira específica, de oposição ao PT. Avritzer (2016) relaciona essa mudança de agenda ao fato dos cidadãos brasileiros compartilharem uma enorme insatisfação em relação ao sistema político que, no entanto, seria orientada por valores distintos. A crítica ao desempenho do governo Rousseff (2011-2016), dos partidos políticos e do Congresso Nacional faria parte de uma percepção progressista, politizada, que aspira por práticas políticas eficientes em termos de resultados materiais, mas também seria apropriada por uma percepção conservadora, despolitizada, avessa aos partidos políticos, que valoriza mais a relação entre a corrupção e o desempenho do PT, do que a relação entre a corrupção e a organização do sistema político (AVRITZER, 2016).

**Tabela 2-** Percepção sobre os principais problemas do Brasil (%)

<b>Na sua opinião, qual é o problema mais importante do Brasil?</b>			
	2011	2013	2015
Educação <sup>22</sup>	9,8	10,2	6,0
Desemprego	9,1	6,0	5,9
Saúde	27,5	36,1	17,4
Corrupção	7,5	9,8	23,3
Segurança Pública	6,9	10,7	9,0
Outros	38,8	26,1	38,2
Nenhum	0,4	1,1	0,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Latinobarómetro, 2011-2015.

<sup>22</sup> Nos referimos aos cinco temas mais citados nas três pesquisas de opinião e as temáticas com menor expressão foram reunidas na categoria “Outros”.

A partir de 2013, a interação entre as atitudes de insatisfação com o desempenho das instituições políticas, a sobreposição de valores conservadores e as acusações criminais envolvendo partidos políticos eleva a preocupação dos cidadãos com a corrupção. Na Tabela 2 podemos observar que entre 2011 e 2013 os cidadãos estariam mais preocupados com o baixo nível dos serviços públicos do que com a vigência de práticas ilegais, 36% dos entrevistados admitiam que a saúde era o principal problema do Brasil. No entanto, em 2015, essa tendência é rompida, as questões acerca dos serviços públicos passam a ter um lugar secundário diante da preocupação com a corrupção, que atinge 23% dos entrevistados. Para além da renovação de prioridades, estaria em curso uma mudança de opinião da sociedade sobre a aceitação da corrupção. Segundo Avritzer (2016), o combate à corrupção tanto na esfera pública quanto na esfera privada, pouco a pouco, se torna simultaneamente desejável. Essas mudanças de atitude refletem na maneira que os brasileiros avaliam o desempenho das instituições. A aceitação da corrupção funcional, no velho sentido do “rouba, mas faz”, perde espaço, a tolerância a práticas não-públicas se torna menor e a valorização das instituições se dá a partir desses padrões de atitudes.

Mesmo que tenhamos discutido até aqui o desempenho do Partido dos Trabalhadores (PT), compreendemos que a corrupção é uma questão que influencia o julgamento dos cidadãos sobre a atuação de qualquer partido político e, por essa razão, nos permite interpretar os níveis de desconfiança verificados nos últimos anos. Em 2014, a deflagração da Operação Lava Jato, da Polícia Federal, oficializou o grau de envolvimento dos partidos com práticas antirrepublicanas. A repercussão da operação afetou o PT, o MDB e o PSDB, ainda que os membros do Partido dos Trabalhadores tenham experimentado as punições mais emblemáticas<sup>23</sup>. O fato dos três partidos terem sido citados em inquéritos da Lava Jato fragilizou ainda mais a legitimidade das instituições representativas, aprofundou os níveis de desconfiança e alimentou atitudes despolitizadas, como as expressas nas manifestações de 2013, que conduzem ao questionamento da manutenção das organizações partidárias no sistema político (AVRITZER, 2016).

O problema para os partidos é que as descobertas da Lava Jato foram efetivamente estarrecedoras ao revelar que o *modus operandi* tradicional da política brasileira nunca esteve tão ativo. A operação localizou um esquema de lavagem de dinheiro e subornos nos contratos da Petrobras – a empresa nacional de petróleo, de capital aberto, que possui como maior

---

<sup>23</sup> Podemos citar a prisão de André Vargas, ex-líder do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados, em 2015; a prisão de João Vaccari, ex-tesoureiro do PT, em 2015; a prisão de José Dirceu, ex-ministro da Casa Civil, em 2015.

acionista o governo brasileiro – negociados entre políticos, técnicos da empresa e empresas privadas de construção civil. Nessa troca de favores, as empreiteiras beneficiadas superfaturavam seus serviços, a fim de garantir que um percentual sobre cada contrato fosse destinado aos partidos políticos envolvidos nas transações. Esse esquema de propina, ou seja, o pagamento sistemático aos partidos pelas empresas que prestam serviços ao Estado, constituía o modo de financiamento da política brasileira (SINGER, 2018). Durante o ano de 2015 houve a indicação de diversos políticos envolvidos com a corrupção na Petrobras, a mais emblemática ficou conhecida como a lista de Janot<sup>24</sup> que citou políticos pertencentes a cinco partidos: PP, MDB, PSB, PT e PSDB.

Apesar de representarem diferentes programas, o PT, o MDB e o PSDB perderam aos olhos da cidadania uma parcela do conteúdo distinguível diante das acusações de corrupção. Como Singer (2018) aponta, em certos momentos, os partidos ensaiaram um mea-culpa, afirmavam que tinham ocorrido doações de recursos não declarados por parte das empresas e que o desempenho partidário se viu comprometido com o fisiologismo e com os interesses pessoais de políticos em detrimento da necessidade dos cidadãos, mas explicações específicas sobre a Lava Jato permaneceram ausentes do repertório de justificativas. Os três principais partidos do sistema brasileiro optaram pela omissão. Do ponto de vista do cidadão, a dificuldade de prestar esclarecimentos sinalizou que os desvios de conduta, na verdade, faziam parte de um rol de atividades corriqueiras que se sobrepõe à missão da representação e que nem o PT criado para mudar a velha política foi capaz de resistir a ela.

À medida que a baixa qualidade da performance dos partidos políticos se tornava evidente, o nível de desconfiança assumiu caráter expressivo. O auge desse processo ocorreu quando a crítica tradicionalmente dirigida às organizações partidárias, no que tange às suas dificuldades em se institucionalizar como agências mediadoras eficientes (LINHARES e BAQUERO, 2011; MOISÉS, 2008), passou a ser reforçada pelos escândalos políticos. A desconfiança em excesso e, sobretudo, com continuidade no tempo, significa que, tendo em conta os seus valores e suas experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente ou oposto àquilo para o qual existem. Neste caso, a ineficiência institucional e a corrupção tornaram os cidadãos mais desconfiados. O desempenho dos partidos políticos não apenas rebaixou a qualidade da democracia, mas também agravou a crise de desconfiança política.

---

<sup>24</sup> Rodrigo Janot, na ocasião chefe do Ministério Público, relacionou os políticos envolvidos no escândalo de corrupção na Petrobras.

### 4.3 CONGRESSO NACIONAL

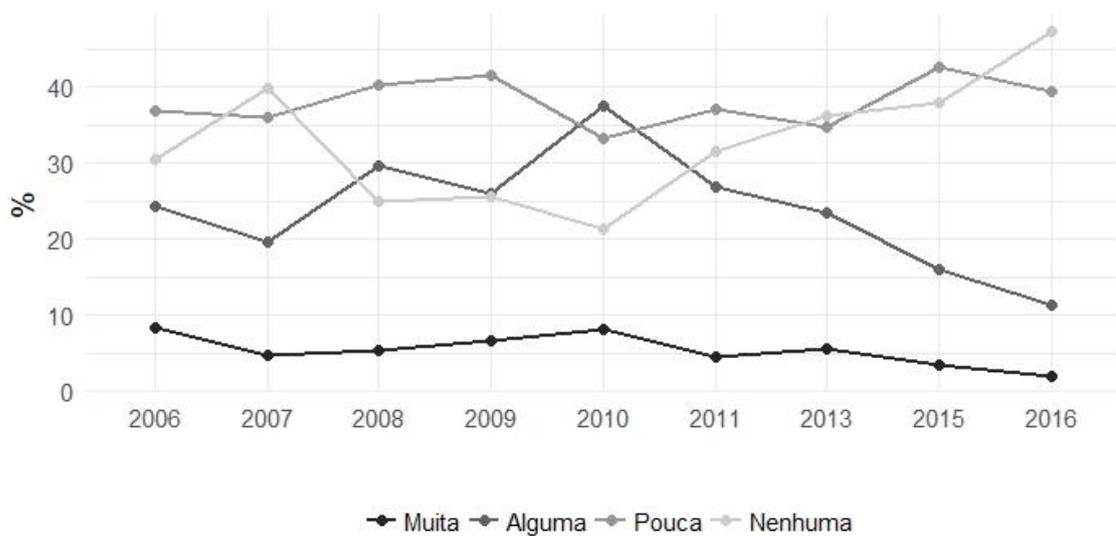
A análise da performance e da reputação do Congresso Nacional deve considerar algumas particularidades do sistema político brasileiro. Denominado por Abranches (1988) de “presidencialismo de coalizão”, esse sistema político tem como principal característica eleger o presidente da República por meio de eleições majoritárias e os integrantes do Congresso Nacional mediante eleições proporcionais. Nessa dinâmica o partido do presidente eleito raramente conquista a maioria dos assentos na Casa Legislativa, criando a necessidade de alianças políticas. Para alcançar maioria, fundamental para a sua capacidade de aprovar suas iniciativas de lei no Congresso, o presidente inicia a negociação de acordos políticos e alianças interpartidárias, que tem como moeda de troca recursos da União ou cargos distribuídos nos ministérios (ABRANCHES, 2018). As alianças operam como um elemento estabilizador do sistema político, capaz de gerar governabilidade, mas para a análise em questão um fator se sobrepõe à capacidade de tomar decisões: a legitimidade das alianças. Aqui parecem residir alguns problemas que afetaram a percepção cidadã sobre o Congresso, especialmente, nos governos Lula e Dilma.

As alianças estabelecidas pelos governos do PT se tornaram mais problemáticas do que a dos governos anteriores não apenas pela menor convergência entre a base do governo e a sua agenda no Congresso Nacional, mas, principalmente, por provocarem casos de corrupção. É impossível dizer de maneira exata se os governos Lula e Dilma registraram maior incidência da corrupção do que os governos anteriores, até porque nesse intervalo há um fator que modifica as condições de identificação do fenômeno: houve o fortalecimento das instâncias de *accountability* horizontal nos governos do PT, tornando condutas ilegais menos toleráveis (este ponto será detalhado na próxima seção). A eclosão do “mensalão” foi o primeiro sinal de que os acordos realizados entre o governo e a base aliada no Congresso não poderiam ser qualificados, exclusivamente, como métodos legítimos de negociação de programas políticos e valores, na verdade seriam orientados por tratos ilegais que comprometeriam a longo prazo o desempenho e a legitimidade do Congresso Nacional.

No segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), a ideia de que há uma relação estreita entre as alianças políticas e o aumento da corrupção começa a ganhar destaque e atinge seu nível mais alto de expressão nos governos Dilma. Se essa ideia desqualifica a atuação do governo, a do Congresso tão pouco está ileso. As percepções de que as negociações no interior do Legislativo estão contaminadas por distorções e vícios, como o clientelismo e a cooptação, causam a perda de coerência da instituição em relação à sua justificação normativa e reduz a

legitimidade do processo de tomada de decisão. Avritzer (2016) é bem-sucedido em identificar que no atual estado da democracia brasileira é necessário o entendimento ampliado das alianças políticas, isto quer dizer que a capacidade de produzir decisões é importante, mas não superior a legitimidade dos acordos selados. Tal raciocínio se aplica não só às ditas coalizões de governo como também aos relacionamentos estabelecidos entre os políticos nas instituições representativas.

**Gráfico 4-** Evolução da confiança no Congresso Nacional no Brasil, 2006-2016 (%)



Fonte: Latinobarómetro, 2006-2016.

De acordo com o Gráfico 4, a reputação do Congresso Nacional é, em geral, levemente melhor que a dos partidos políticos. Apesar da flutuação dos indicadores, é possível identificar um cenário mais positivo da confiança política entre 2006 e 2010. Neste período, o percentual de cidadãos que atribuem alguma confiança ao Congresso atinge a casa dos 35%. No entanto, os níveis de desconfiança logo assumem protagonismo, em 2016 mais de 40% dos entrevistados admitem não confiar no Congresso Nacional. É importante mencionar que é no primeiro governo Dilma (2011-2014) que começam a repercutir as consequências da lógica clientelista das alianças políticas, como as demissões de ministros da base aliada, no primeiro ano de governo, e o surgimento de denúncias de corrupção ligadas à Petrobras, já no segundo ano. Isso nos leva a crer que o acúmulo de evidências de corrupção no âmbito do Legislativo – que se provaram verdadeiras com o desencadeamento da Operação Lava Jato – tornou cada vez mais comum respostas negativas em relação à confiança política.

Mas o cenário de desconfiança se acentua no segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016). A configuração do Congresso Nacional, após as eleições de 2014, está diretamente relacionada com a maior incidência de escândalos políticos. O novo perfil do Congresso seria caracterizado por dois fenômenos: a guinada conservadora dos seus integrantes – principalmente, da bancada do MDB – e a eleição de Eduardo Cunha (MDB) para a presidência da Câmara dos Deputados em 2015. Podemos afirmar que a ascensão do conservadorismo está aliada à oficialização do financiamento privado e ilegal do Legislativo, sendo Eduardo Cunha a personificação dessa prática política. A nova correlação de forças, por meio de acordos um tanto controversos, passou a propor uma agenda claramente contra as reformas que alterassem o funcionamento do sistema político, como as regras de financiamento privado de campanha. À medida que os métodos heterodoxos de cooptação de deputados do então presidente da Câmara são questionados por instâncias de controle (SINGER, 2018), como o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados e o Judiciário, a crise ética-política irradia, comprometendo mais de 10% do Congresso Nacional. Na tabela abaixo, podemos observar a opinião dos cidadãos sobre o desempenho das instituições neste período.

**Tabela 3-** Avaliação do desempenho das instituições políticas (%)

<b>Como você avalia o trabalho exercido pelos partidos políticos e pelo Congresso Nacional?</b>		
	Partidos políticos	Congresso Nacional
Muito bom	0,5	1,2
Bom	11,6	19,5
Mal	43,4	44,4
Muito mal	36,3	24,8
Não sabe/Não respondeu	8,2	10,1
Total	100,0	100,0

Fonte: Latinobarómetro 2015.

A avaliação tanto dos partidos políticos quanto do Congresso é majoritariamente negativa, mais de 40% dos cidadãos reprovam o trabalho exercido por ambos. Na dimensão pública, a crítica inicialmente direcionada ao governo e à administração do Partido dos Trabalhadores, aderiu outros alvos, como Eduardo Cunha (AVRITZER, 2016). Certamente as denúncias contra o presidente da Câmara aprofundaram os impasses da democracia brasileira, tornando a falta de credibilidade das instituições ainda maior. Na posição de líder, Cunha

dispunha de recursos políticos e monetários suficientes para influenciar a composição de ministérios, as estratégias de organizações partidárias e o desfecho de procedimentos legislativos. Ou seja, as diretrizes do desempenho institucional. O desgaste das instituições perante os cidadãos está relacionado com a redução das condições republicanas de decisão.

Até aqui o exame do desempenho das instituições revela padrões recorrentes que nos ajudam a compreender o estado da democracia e o comportamento político. O domínio da conveniência política sobre a observância das regras está no desenrolar de diversas práticas e apresenta desafios para a qualidade da democracia brasileira no que tange à observação de leis e procedimentos, à mobilização dos valores democráticos e ao fortalecimento das instâncias de controle. Se é a performance institucional, especificamente, a coerência mantida entre a justificação normativa das instituições e um modo concreto de agir que influencia o nível da confiança política, o cenário de aprofundamento da desconfiança pode ser interpretado. Regras institucionais geram expectativas sociais que ao não serem realizadas modificam a relação entre os cidadãos e as instituições. No caso do Brasil, a atuação dos partidos políticos e do Congresso Nacional, muito aquém das expectativas, não apresenta opções senão a manutenção de uma relação historicamente frágil entre os brasileiros e suas instituições representativas.

Essas considerações, no entanto, não esgotam a análise. É necessário abrir um parêntese para tratar de um dos eventos mais relevantes da política brasileira que remete ao desempenho do Congresso Nacional enquanto instância, propriamente dita, de *accountability* horizontal. Referimo-nos ao processo de *impeachment* que interrompeu o governo de Dilma Rousseff em 2016. Em um sistema de governo presidencialista o Congresso constitui um controle geral sobre o Poder Executivo, e, portanto, representa uma fonte de responsabilidade horizontal capaz de revisar ações e punir governantes (DIAMOND e MORLINO, 2005). A partir do momento em que o processo é instaurado espera-se a manutenção de um consenso, isto é, um acordo procedimental sobre as formas de saída da crise e, ao mesmo tempo, a execução do devido processo legal, a fim de barrar qualquer intolerância – inclusive a popular – e negação de direitos (AVRITZER, 2016). A questão que parece central neste caso é discutir a atuação do Congresso Nacional, no exercício da *accountability* horizontal, considerando o cenário anteriormente descrito.

O governo Rousseff foi interrompido em abril de 2016 pela Câmara dos Deputados (decisão confirmada no Senado Federal em agosto do mesmo ano) com base num processo de *impeachment*. A abertura do processo e a posterior condenação da presidente basearam-se nos alegados “crimes de responsabilidade”. Tais crimes não envolveram corrupção, mas supostas

irregularidades administrativas, especificamente, o descumprimento da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Orçamentária. A partir do atraso do repasse de verbas aos bancos públicos em determinado momento de 2015 – para saldar gastos com programas sociais – argumentou-se que houve “maquiagem” nas contas públicas, decretos e empréstimos irregulares. O governo teria ocultado os gastos que extravasaram o limite legalmente fixado, e assim omitido o descumprimento das referidas leis. No entanto, a existência de justificativa legal não quer dizer que a habilidade do Legislativo em remover a presidente de seu cargo está salva de questionamentos.

A agitação pelo *impeachment*, verificada no segundo mandato de Dilma Rousseff, tornou as condições do procedimento instáveis. Os inúmeros pedidos de afastamento da presidente protocolados na Câmara dos Deputados soavam como uma empreitada a todo custo até então limitada pela ausência de motivos jurídicos claros. Entre as razões do afastamento predominava um incômodo com a fragilidade da base aliada do governo no Congresso e com a crescente impopularidade da administração do PT (SINGER, 2018). A motivação principal dos parlamentares para remover a então presidente era política e os alegados “crimes de responsabilidade” atribuíram o caráter jurídico à empreitada. De acordo com Pereira da Silva (2017b), os parlamentares buscaram tecnicidades e formalidades para a aprovação do processo e ao adotarem tal estratégia realizaram efetivamente um juízo político, um “voto de desconfiança” parlamentarista num regime presidencialista, a fim de derrubar uma presidente eleita que naquele momento havia se tornado impopular e perdido maioria parlamentar.

Para Pérez-Liñan (2009), o modelo de responsabilidade horizontal que emerge deste contexto pode ser caracterizado como politizado e espasmódico. Politizado porque são considerações eleitorais, partidárias e pessoais, de curto prazo, que impulsionam as decisões e as preocupações dos legisladores em relação à atuação do Executivo e das demais instituições. E espasmódico se entendemos que o mecanismo de juízo político é acionado de maneira esporádica, como uma estratégia para contornar conjunturas críticas, enquanto o exercício contínuo de supervisão parlamentar em tempos “normais” é menos mobilizador. O juízo político, ou seja, o recurso legal para remover o presidente do seu cargo, passa a ser utilizado como uma forma de controlar presidentes que se tornaram impopulares e pouco flexíveis a realização ou manutenção de alianças (PÉREZ-LIÑAN, 2009). Seguindo esse raciocínio, um dos mais relevantes mecanismos de controle à disposição do Congresso Nacional teve sua motivação e aplicação subvertidos, e se converteu em uma forma de abuso de poder.

Outro ponto sujeito a críticas repousa na relação entre os mecanismos de controle vertical e horizontal. Se partirmos do pressuposto de que a soberania popular é um dos pilares do regime democrático, a *accountability* vertical deve prevalecer nessa relação (PEREIRA DA SILVA, 2017a). Na conjuntura em questão, os parlamentares lançaram mão da *accountability* horizontal para provocar o fim de um governo eleito democraticamente. Tal estratégia, ao permitir a desconsideração de parte da soberania popular – cristalizada na escolha popular do Executivo –, reduziu a qualidade da *accountability* vertical. Devemos entender que o processamento do afastamento por meio das instituições vigentes torna o seu desfecho legal na aparência, e isso dificulta a formulação de críticas que denunciem a fragilidade das eleições enquanto mecanismo de controle. O *impeachment* da presidente Dilma abriu precedentes contra a soberania popular deixando claro que, dependendo da correlação de forças e da justificativa jurídica alegada, a principal regra do jogo democrático pode ser ignorada, sem acarretar reações combativas da oposição e da própria comunidade internacional.

A recepção do processo de *impeachment* pelos cidadãos já é outra análise complexa, pois exige o retorno aos eventos precedentes. Se nos concentramos nas manifestações de 2013 e 2015 a questão da corrupção permaneceu relevante. Ambas ensaiaram uma forma particular de responsabilidade vertical em um contexto no qual os mecanismos ordinários de controle se mostravam titubeantes (O'DONNELL, 1998; 2002). Mas não podemos ignorar que as mobilizações perderam seu salto qualitativo a partir do momento em que adotaram uma agenda despolitizada, apartidária e favorável à saída da presidente do cargo. A dinâmica verificada nas manifestações de 2015, no período de maior expressão conservadora, relacionou muito bem a corrupção com o governo do Partido dos Trabalhadores e expressou antecipadamente a necessidade do afastamento (SINGER, 2018). O *impeachment* foi conduzido em uma conjuntura de crise ética-política, de modo que aos olhos da cidadania a justificativa para a abertura do processo estaria, em alguma medida, associada à corrupção – mesmo que esta não tenha constituído as razões legais do procedimento. Assim, o desempenho dos legisladores no processo de afastamento da presidente não provocou intensa crítica popular, revelando que a corrupção se sobrepôs aos outros déficits do desempenho institucional.

Delineados os eventos, é possível formular algumas conclusões parciais. A primeira refere-se ao fato de que o Brasil passou a experimentar um período de turbulência, marcado pela incidência de casos de corrupção ligados ao desempenho do Congresso Nacional e dos partidos políticos, que lançou sobre as instituições representativas uma onda de desconfiança e despreço. O aprofundamento da democracia brasileira se vê limitado pela incapacidade das

instituições e dos seus dirigentes de abdicarem das estratégias tradicionais e não-republicanas de condução do processo decisório. O segundo ponto refere-se aos ensinamentos, em termos teóricos e práticos, que o exercício da *accountability* horizontal nos deixa. O debate sobre o desempenho das instituições políticas e a qualidade das democracias terá que lidar com o reconhecimento de que a abordagem meramente institucionalista e formalista não dá conta de novos desafios, como a identificação dos procedimentos indesejáveis do ponto de vista democrático.

#### 4.4 PODER JUDICIÁRIO

Considerando a repercussão da corrupção sobre o desempenho das instituições representativas, nesta seção, examinamos a atuação do Judiciário valorizando sua capacidade de responsabilizar as autoridades e a intensidade com que aplica, pública e universalmente, as leis. Claramente, os incentivos para a prática de qualquer conduta ilegal aumentam conforme a probabilidade dos atores serem detectados e punidos diminui. Em condições ideais, o Judiciário deve atuar enquanto fonte de constrangimento das decisões políticas, a ponto de aumentar os custos de qualquer ação que ultrapasse os limites legais (DIAMOND e MORLINO, 2005). Tal desempenho não só propicia a participação estratégica de juízes e tribunais nos processos decisórios, mas também implica em alterações na atuação dos partidos políticos e do Congresso Nacional. No caso brasileiro, a organização propriamente dita dessa instância de poder envolveu a institucionalização de um modelo de revisão constitucional que se revelou como mais um elemento de *checks and balances* em momentos-chave, como o do debate sobre o financiamento privado de campanha<sup>25</sup> (AVRITZER, 2016).

Mas não são apenas os julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidade que elevaram a atuação e a visibilidade do Poder Judiciário, o crescimento das investigações e das punições de crimes de colarinho branco e corrupção foi fundamental. O julgamento do “mensalão” é um divisor de águas na história do sistema político brasileiro, ao representar o endurecimento penal dos crimes políticos. Ele foi o primeiro processo no Brasil que desencadeou condenações suficientemente extensas para que políticos de destaque nacional,

---

<sup>25</sup> Em meio à polêmica manobra de Eduardo Cunha (MDB) para aprovar o financiamento privado de campanha na Câmara dos Deputados, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4650) no Supremo Tribunal Federal (STF) em que pediu que fossem declarados inconstitucionais dispositivos da legislação eleitoral que autorizavam doações de empresas às campanhas eleitorais. O STF julgou procedente, em parte, o pedido formulado na ADI.

como o ex-ministro José Dirceu e os ex-deputados João Paulo Cunha e José Genoíno, cumprissem pena em regime fechado (SINGER, 2018). Até o momento, a prisão de políticos no exercício do mandato constituía um fato raro e inesperado. As penas para os não políticos envolvidos no inquérito também foram exemplares. Na ocasião, empresários acusados de coordenar esquemas de desvio de dinheiro tiveram suas prisões decretadas. Nota-se que os esforços para aumentar o custo da corrupção no Brasil contaram com a ampliação da aplicação do *rule of law* sobre segmentos da sociedade tradicionalmente privilegiados pelas esferas de poder.

Nesse processo, a atuação de Joaquim Barbosa, relator do “mensalão” e presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) na etapa final do julgamento, é digna de nota. Durante as investigações, o magistrado adotou um posicionamento rígido e contrário à abertura de exceções que fortaleceu a causa contra os envolvidos no “mensalão” (SINGER, 2018). Barbosa adquiriu uma imagem que dava legitimidade às acusações e às decisões tomadas no âmbito do Judiciário. E isso não é pouco se consideramos que o combate à corrupção estava relacionado com a independência de uma autoridade que foi nomeada para o STF pelo presidente Lula, cujo partido político era o epicentro da crise. Diante do declínio da confiança nas instituições representativas, os primeiros indícios da luta contra crimes políticos fizeram com que os juízes e o Poder Judiciário não apenas se posicionassem de um lado diametralmente oposto das mazelas do sistema político, como também, pouco a pouco, desfrutassem de maior apoio público<sup>26</sup>.

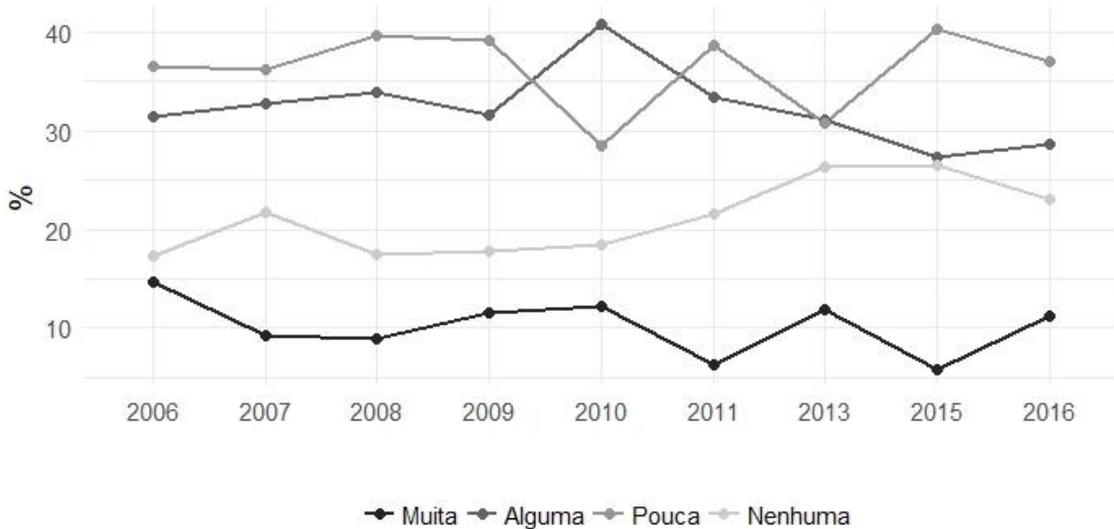
Ao assumir o papel de defensor e vigilante do império da lei, o Judiciário passa a estar mais afinado com a crescente crítica e insatisfação dos cidadãos com o desempenho das instituições. Uma vez que as instituições representativas se mostram incapazes de realizar devidamente procedimentos e manter aspirações republicanas, a atuação do sistema judicial interage com as atitudes políticas, alimentando assim a posição crítica e a desconfiança dos cidadãos. A “mudança” de perfil do Judiciário e o apoio político mais ou menos estável dirigido a essa instituição (Gráfico 5) são acompanhados pelo aumento da desconfiança em relação ao Congresso Nacional e aos partidos políticos. Por trás dessa dinâmica estão fatores relevantes, como o mau funcionamento das instituições representativas, a presença constante da corrupção por meio de escândalos políticos, uma série de investigações e de outros procedimentos

---

<sup>26</sup> Neste caso me refiro às manifestações públicas de 2014 e 2015 que expressaram, por um lado, apoio às investigações levadas a cabo pelo Poder Judiciário e aos juízes, e, por outro, descontentamento em relação aos partidos políticos e ao Congresso Nacional.

judiciários de grande repercussão, e condenações de pessoas do alto escalão político e econômico, até então, jamais verificadas.

**Gráfico 5-** Evolução da confiança no Poder Judiciário no Brasil, 2006-2016 (%)



Fonte: Latinobarómetro, 2006-2016.

No Gráfico 5, podemos observar que o nível de confiança dos cidadãos brasileiros no Poder Judiciário é maior do que o expresso pelos partidos políticos e pelo Congresso Nacional. Durante o período, cerca de 40% dos entrevistados admitem ter alguma ou pouca confiança no Judiciário. Apesar do cenário mais otimista, não podemos ignorar o fato que o fenômeno da desconfiança faz parte da realidade brasileira e afeta em maior medida as instituições representativas e em menor medida instituições cuja autoridade não advém da vontade popular, mas da capacidade de estabelecer controle sobre o poder político. Nenhuma das instituições em análise atingiram níveis expressivos de confiança, visto que menos de 20% dos entrevistados afirmam confiar muito nelas. Nesse sentido, é importante compreender que o Judiciário não está isento de críticas – estudos, inclusive, afirmam que muitas delas se referem à percepção sobre a aplicação imparcial de procedimentos jurídicos (FILGUEIRAS, 2013) –, mas o seu desempenho em meio à crise ética-política contribuiu para que a sua credibilidade perante os cidadãos permanecesse estável.

O “mensalão” e a Operação Lava Jato, deflagrada em 2014, apresentam alguns traços de continuidade. O primeiro deles refere-se à atuação de magistrados contra criminosos instalados em altos cargos, numa espécie de limpeza de um sistema desmoralizado. O segundo

baseia-se no fato de que as investigações representaram um ponto fora da curva em que políticos e empresários foram excepcionalmente punidos. E por fim, verifica-se que nas duas ocasiões a agenda anticorrupção estabeleceu uma oposição entre o Judiciário e o mundo político, onde o primeiro é caracterizado por uma habilidade singular de descobrir e punir delitos e o segundo por praticá-los. Mas entre uma e outra investigação há um elemento fundamental que permitiu que a Lava Jato alcançasse maior protagonismo: a legislação contra organizações criminosas sancionada pela presidente Dilma em 2013. A discussão sobre a Lei do Crime Organizado (12850) teria sido prorrogada por treze anos no Congresso e acabou sendo aprovada no bojo do pacote legislativo de emergência em virtude das manifestações de junho de 2013 (SINGER, 2018).

A legislação esclareceu as regras da colaboração premiada, isto é, o ato em que o acusado de um crime fornece informações importantes sobre a prática de uma infração, delatando ou não outros criminosos que podem estar envolvidos. Do ponto de vista prático, a lei indicou as autoridades que podem propor a colaboração – juízes, delegados e procuradores –, definiu os requisitos para a concessão de benefícios e a substituição de penas, alongou a prisão preventiva e, o mais importante, ampliou a caracterização dos crimes de formação de organizações criminosas. Isto quer dizer que a lei se tornou mais aplicável às práticas políticas. A partir dos acordos de colaboração premiada selados com políticos e empresários, a Lava Jato passou a ser uma megaoperação de desmonte da corrupção na maior estatal da América Latina, a Petrobras, e posteriormente ramificou-se para além dela. Os efeitos da operação para o sistema político só se tornam compreensíveis se consideramos que o Poder Judiciário, em um dado momento, adquiriu esse complexo instrumento de negociação.

À primeira vista, a observância de uma série de procedimentos previstos constitucionalmente por parte dos magistrados sinaliza o fortalecimento do *rule of law* e enaltece o pressuposto da independência do Judiciário em relação às autoridades políticas. Mas é possível pensar em outro cenário mais preocupante que pode eventualmente se transformar em um impasse da democracia. Trata-se de um cenário no qual uma onda de escândalos de corrupção, envolvendo as instituições representativas, revela que o mecanismo eleitoral e os controles parlamentares não são capazes de supervisionar as ações dos atores institucionais, abrindo a possibilidade dos poderes do Judiciário serem utilizados para tornar os políticos democraticamente responsáveis (MARAVALL, 2003). Em outros termos, nos referimos a um contexto de judicialização da política. À medida que, no Brasil, a atuação do Judiciário se vê

entrelaçada com questões de aprimoramento das instituições representativas, o processo de judicialização não pode ser descartado da conjuntura.

O posicionamento dos magistrados envolvidos na operação Lava Jato sinaliza que o combate à corrupção compreende o avanço dos profissionais da área jurídica em direção aos redutos tradicionalmente comandados por políticos envolvidos em esquemas ilegais (SINGER, 2018). E para a efetividade dessa empreitada é fundamental a utilização de recursos excepcionais, como as colaborações premiadas, a detenção prolongada e a difusão estratégica de informações. Mas argumentamos que os mecanismos institucionais compõem apenas uma parte da explicação da estratégia adotada pelos juízes em relação ao poder político. Os valores inerentes a um grupo específico de magistrados também influenciam o tipo de relação que é estabelecida entre os poderes. No caso da Lava Jato, o ativismo jurídico se deu pelas duas vias. Chamam a atenção o elevado número de colaborações premiadas e a maneira pela qual os juízes intervêm sobre a política, exaltando a necessidade histórica de moralização dos costumes políticos (SINGER, 2018).

Os perigos desse ativismo não são poucos. O principal deles é a conversão da agenda de combate à corrupção em uma pauta seletiva utilizada contra alguns partidos, personalidades políticas e governos (AVRITZER, 2016). Ou seja, o risco é que as investigações se partidariem. O fato da operação Lava Jato valorizar evidências em relação aos políticos do Partido dos Trabalhadores, enquanto evidências contra membros de outros partidos são colocadas em segundo plano<sup>27</sup>, deixa dúvidas a respeito do princípio da imparcialidade e da universalidade. De acordo com as considerações de Maravall (2003) sobre a judicialização da política, o que limita o uso seletivo do *rule of law* é o veredito final das cortes supremas. Nesse sentido, é importante considerar o amadurecimento institucional do país com a ação decisiva do Supremo Tribunal Federal (STF). A decisão do STF de aceitar o fatiamento da Lava Jato, distribuindo as investigações para as outras varas da justiça federal, anuncia limites à possível partidarização (AVRITZER, 2016). É razoável que, na corte suprema, predomine o entendimento de que é necessário punir os culpados de casos de corrupção sem estabelecer falsos contrastes entre eles.

---

<sup>27</sup> À título de exemplo, as delações de Alberto Yousseff, empresário envolvido no esquema de corrupção da Petrobras, foram seguidas pelas prisões de políticos do PT, como André Vargas e José Dirceu. Enquanto a colaboração premiada de um diretor da Siemens, que delatou fraudes em licitações do metrô de São Paulo durante os governos do PSDB, e o depoimento de um executivo da Alstom, denunciando suborno a políticos do PSDB, não ocasionaram punições severas (SINGER, 2018).

O novo papel do Judiciário, ainda que passível de contradições, criou uma forte institucionalidade de combate à corrupção. O crescimento da investigação e da punição é importantíssimo para coibir o principal problema relativo à impunidade no Brasil: a aplicação parcial do Estado de direito. Em termos qualitativos, há uma diferença entre a atuação do Judiciário e a das instituições representativas que é expressa pelas atitudes políticas. Avritzer (2016), a partir de *surveys* do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP) aplicados em 2008 e 2009, descreve que 76% dos entrevistados julgam as ações do Judiciário efetivas no combate à corrupção, enquanto 69% atribuem efetividade ao desempenho do Congresso Nacional. A nosso ver a explicação para o hiato entre as avaliações está localizada no argumento discutido ao longo das seções, na percepção cidadã de que o desempenho das instituições representativas está comprometido com práticas não-republicanas e ilegais. A fim de complementar a análise, observemos a Tabela 4.

**Tabela 4-** Percepção sobre o desempenho do Judiciário (%)

<b>O sistema judiciário pune os culpados independente de quem eles são.</b>		
	2011	2016
Concordo muito	11,9	23,2
Concordo	31,1	27,4
Discordo	29,9	22,3
Discordo muito	21,4	22,6
Não sabe/Não respondeu	5,7	4,5
Total	100,0	100,0

Fonte: Latinobarómetro, 2011 e 2016.

A Tabela 4 resume as opiniões dos cidadãos sobre a capacidade do Judiciário de oferecer um tratamento igualitário. Se somamos as categorias “concordar” e “concordar muito”, em 2011, cerca de 40% dos entrevistados admitem que o Judiciário pune os culpados independente de quem eles são. Em 2016, esse percentual aumenta para 50%. A mudança de atitude é coerente com o crescimento das punições de grande fatia da classe política. A amplitude das investigações e das condenações representa para os cidadãos a igualdade processual em relação à justiça. As avaliações sobre a efetividade do desempenho do Poder Judiciário no combate à corrupção e as percepções sobre a maneira em que a lei é aplicada são aspectos da aproximação, que tentamos explorar, entre o desempenho do Judiciário e as atitudes de confiança política.

Nesta conjuntura, a qualidade do desempenho institucional oferece uma interpretação para o fato do fenômeno da desconfiança afetar em maior medida as instituições representativas e em menor medida instituições cuja autoridade advém da capacidade de estabelecer controles sobre o poder político.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, o esforço analítico se concentrou na relação entre a qualidade da democracia e a confiança política no Brasil. Identificamos que tal relação de fato existe e pode ser explorada a partir de dois pontos de vista. O primeiro, que já é adotado por muitos estudos, compreende que a manutenção de altos níveis de desconfiança nas instituições políticas constitui um entrave ao aperfeiçoamento das democracias ao afastar os cidadãos da arena política (MOISÉS, 2008; MOISÉS e MENEGUELLO, 2013). E o segundo, mais complexo a nosso ver, sinaliza que a confiança política e a qualidade da democracia estariam relacionadas pelos critérios que mobilizam para aferir o desempenho institucional, ou seja, as literaturas promovem um debate acerca da performance das instituições a partir de critérios semelhantes, como a aplicação do Estado de direito e dos controles verticais e horizontais dos atores institucionais. Essa descoberta revela que a qualidade do funcionamento das instituições políticas tem muito a dizer não apenas sobre as condições em que as democracias se encontram, mas também sobre a crise de desconfiança que assola o Brasil nos últimos anos.

Mas o que nos conduziu ao segundo ponto de vista foi a escolha de determinadas perspectivas teóricas. A primeira delas se refere ao debate sobre a qualidade das democracias. Como vimos, essa literatura, apesar de não possuir um consenso a respeito das definições de democracia adotadas e das variáveis que representam tais definições, pode ser dividida em duas vertentes. Na primeira vertente se concentram reflexões que adotam uma definição procedimental da democracia enquanto parâmetro de qualidade e na segunda estariam trabalhos que, de certa forma, extrapolam essa definição, atribuindo critérios mais substantivos à análise. Nesse último caso, nos referimos às reflexões de Diamond e Morlino (2004). À medida que consideram o *rule of law* e as *accountabilities* horizontal e vertical no estudo, os autores valorizam a manutenção desses procedimentos nas democracias e, o mais importante, os resultados substantivos e finalistas do desempenho das instituições.

Um olhar mais atento é capaz de identificar que Diamond e Morlino (2004) formulam algumas versões do desempenho institucional que são desejadas em uma democracia. Espera-se que o Poder Judiciário atue livre das influências do Executivo e do Legislativo, e de qualquer outro interesse privado, sendo eficiente e universalista na aplicação das leis. Mas não é só isso, tendo em vista a importância do *checks and balances* para o funcionamento das democracias complexas, os autores descrevem um modelo de atuação equilibrado, no qual o Judiciário não abusa da sua autonomia e nem dos procedimentos a fim de promover benefícios setoriais ou

interpretações arbitrárias de leis (DIAMOND e MORLINO, 2004). O desempenho institucional estaria diretamente relacionado com as condições de aplicação do *rule of law*, com a necessidade de os cidadãos serem tratados com isonomia pelas instituições e pelas regras que regulam a vida civil.

A observância por parte das cortes supremas dos mecanismos previstos constitucionalmente para promover *accountability* horizontal e garantir o controle de um poder pelos outros é um desdobramento da realização do *rule of law*. Neste quesito, a performance do Judiciário varia conforme duas condições: os níveis de efetividade e de amplitude do sistema legal. Em relação à efetividade, nos referimos aos resultados substantivos da aplicação das leis e em relação à amplitude, ressaltamos o alcance do sistema legal sobre os atores institucionais. O'Donnell (2004) ao tratar da *accountability* horizontal argumenta que ambas condições dependem da independência das decisões tomadas pelos tribunais. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão de poderes e dos controles entre eles. Nas democracias, o Judiciário deve constituir uma fonte de constrangimento para a corrupção e para as atividades ilícitas que orientarem as estratégias de governantes, de instituições representativas ou de burocracias estatais. Qualquer fato que diminua o potencial dessa atuação relativiza o teor da investigação, da supervisão e da sanção do Poder Judiciário.

O desempenho do Congresso Nacional é valorizado no mesmo sentido. O Congresso constitui uma fonte difusa de responsabilidade horizontal e em muitas democracias conta com procedimentos, por exemplo, as comissões parlamentares que monitoram e legislam em áreas específicas da política, tornando a supervisão sobre os atores institucionais mais eficaz (DIAMOND, 2007). Algumas comissões vão além, exigem esclarecimentos acerca das irregularidades cometidas no âmbito da casa legislativa e avaliam a possibilidade de afastamento de presidentes. No entanto, muitos problemas relacionados ao exercício da *accountability* horizontal repousam nas ações de autoridades que não estão de fato comprometidas com os valores democráticos e aplicam os mecanismos previstos constitucionalmente orientando-se por fins particulares. O Congresso Nacional seria mais vulnerável a esse tipo de deficiência por constituir, em muitas ocasiões, uma alternativa política que compete com o candidato ou partido governista.

Apesar de Diamond e Morlino (2004) não se dedicarem, especificamente, aos partidos políticos, tentamos explorar um consenso identificado nas formulações dos autores – ora atrelado às condições de competição política, ora atrelado ao exercício da *accountability* vertical – sobre o desempenho dessas instituições. A manutenção dos propósitos representativos

e o respeito às leis são aspectos indispensáveis da atuação dos partidos políticos nas democracias. A qualidade do desempenho institucional estaria diretamente relacionada com a eficiência da atividade mediadora. A presença da corrupção ou de qualquer outra prática ilegal na performance das organizações partidárias, ao alterar as motivações das decisões e o público para o qual a prestação de contas ocorre, reduz o processamento das demandas presentes na sociedade. E dependendo da intensidade que esse déficit é verificado, o controle dos representantes pelos representados se torna fragilizado.

Até aqui expomos os argumentos que descrevem a atuação ideal do Poder Judiciário, do Congresso Nacional e dos partidos políticos nas democracias. É esperado que as instituições cumpram com boa parte desses requisitos, tendo em vista que o regime democrático gera expectativas específicas em relação ao funcionamento das suas instituições. A qualidade do desempenho institucional é o que define o estado da democracia e orienta o nível de confiança expresso pelos cidadãos. O debate acerca dos critérios que classificam o desempenho das instituições como bom ou ruim é inerente à forma que conceituamos a confiança política. Neste trabalho, identificamos que a literatura se baseia em modelos de atuação das instituições, superiores em termos qualitativos, com o objetivo de justificar a disposição para confiar. Nesse sentido, o fato dos cidadãos confiarem ou não nas suas instituições políticas tem muito a ver com a percepção sobre o cumprimento de condições objetivas relativas à justiça, à imparcialidade e à igualdade perante a lei.

No esquema conceitual adotado, a coerência entre a justificação normativa e a performance institucional orienta as atitudes de confiança política. A confiança envolve o reconhecimento por parte dos cidadãos das regras e normas que conduzem à criação das instituições e, mais do que isso, a percepção de que as instituições de fato cumprem com os propósitos e valores que orientaram a sua fundação (MOISÉS, 2005a). Em chave negativa, isso quer dizer que a desconfiança política corresponderia às situações em que os cidadãos se sentem desrespeitados por procedimentos institucionais ilícitos, pela corrupção e pelo comportamento antirrepublicano de governos e políticos; e se convencem de que alguns têm mais acesso a direitos civis, políticos e sociais do que outros – ao contrário do que afirmam as leis do país (MOISÉS, 2005a; NORRIS, 1999; OFFE, 1999). Se os partidos não representam, o Congresso não legisla e nem exerce o devido *checks and balances*, e o Poder Judiciário não atua no fortalecimento do *rule of law* há uma incoerência entre a justificação normativa e a performance institucional que afeta a disposição para confiar.

A partir dessas considerações, a qualidade do desempenho institucional influencia a experiência dos cidadãos com as instituições políticas. A fim de analisar se essa relação se aplica ao caso brasileiro nos debruçamos sobre o desempenho dos partidos políticos, do Congresso Nacional e do Poder Judiciário em uma conjuntura política singular por exaltar os impasses ou limites do aprofundamento da democracia. Se de um lado os indicadores procedimentais da prática democrática são positivos, de outro existem déficits que remetem a uma visão do desempenho institucional mais substantiva e finalista. Estamos nos referindo ao fato de as instituições políticas brasileiras precisarem cumprir seu papel provando que a efetividade dos procedimentos é positiva para o sistema político e para os cidadãos. Uma questão tão cara ao apoio político, mas que parece negligenciada, principalmente, pelas instituições representativas.

O desempenho dos partidos políticos, sem dúvida, constitui um dos impasses da qualidade da democracia. Entre 2006 e 2016, as principais organizações partidárias do sistema político brasileiro estiveram de alguma maneira envolvidas em escândalos de corrupção que revelavam a constante submissão da missão representar a um conjunto de interesses não-republicanos. O PT, o MDB e o PSDB, apesar de representarem diferentes programas, perderam aos olhos da cidadania uma parcela do conteúdo distinguível. Diante das circunstâncias, constatamos que o enrijecimento das atitudes de desconfiança em relação aos partidos políticos, na verdade, remete a um mal-estar dos cidadãos. Esse mal-estar não é consequência de predisposições deliberadas de hostilidade, mas deriva de um processo no qual a forma histórica de ver os partidos, como representantes ineficientes das demandas da sociedade (BAQUERO e LINHARES, 2011), passa a estar afinada com evidências de um desempenho institucional falho e aquém das expectativas. Neste caso, os cidadãos se tornaram mais desconfiados perante a ineficiência institucional e a corrupção.

Em relação ao desempenho do Congresso brasileiro, identificamos que as alianças políticas, apesar de operarem, em diversas ocasiões, como um elemento estabilizador do sistema político, produzem uma série de obstáculos para a qualidade da democracia dependendo da forma como são estabelecidas pelos atores institucionais. Ao propor o entendimento ampliado das alianças políticas, identificamos que o conteúdo dos acordos selados no âmbito do parlamento apresenta uma estreita relação com a corrupção. As alianças não são orientadas apenas por métodos legítimos de negociação de programas políticos e valores, mas também por tratos ilegais que comprometem o desempenho institucional. A configuração do Congresso Nacional, a partir de 2014, tornou ainda mais clara a mobilização por parte dos políticos de

recursos extralegais para a consecução de alianças. O desgaste das instituições perante os cidadãos está relacionado com a redução das condições republicanas de decisão e com o acúmulo de acusações de corrupção, que se provaram verdadeiras, envolvendo atores com poderes suficientes para intervir no desfecho de procedimentos legislativos.

Mas a análise da performance das instituições representativas e das atitudes políticas verificadas nessa conjuntura só se torna completa se nos debruçamos sobre o desempenho do Poder Judiciário. O julgamento do “mensalão” e a Operação Lava Jato são pontos de inflexão na história do sistema político brasileiro ao representarem a ampliação da aplicação do *rule of law* sobre segmentos da sociedade tradicionalmente privilegiados pelas esferas de poder. Nas duas ocasiões, a atuação da magistratura desencadeou investigações e punições excepcionais contra crimes de corrupção e colarinho branco. O aumento dos custos de ser corrupto no Brasil, mediante a responsabilização de personalidades políticas e econômicas de destaque nacional, incrementou a crítica dos cidadãos em relação ao desempenho das instituições representativas. Compreendemos que a “mudança” de perfil do Judiciário, por um lado, justifica o nível de apoio político que os cidadãos lhe conferem e, por outro, contribui com o aumento da desconfiança no Congresso Nacional e nos partidos políticos, justamente, por trazer à tona mazelas da política brasileira que até então permaneciam mais ocultas do que exploradas.

Na experiência brasileira, diversos elementos de crise descritos anteriormente incidiram sobre a capacidade das instituições políticas de cumprirem as funções que lhes foram designadas em um regime democrático, entre os quais vale a pena destacar: a corrupção e os custos das alianças políticas. A desconfiança, principalmente, nas instituições representativas se relaciona com a necessidade de aprimoramento institucional, de “reparos” que sejam capazes de impulsionar um ensaio republicano em diversas frentes do sistema político. Tal ensaio, em parte, já está sendo executado pelo Poder Judiciário, mas não está livre de contradições. A manutenção de níveis de desconfiança mais ou menos acentuados ao longo dos anos sugere que o desafio continua a ser a qualidade da institucionalização, ou seja, as instituições devem aplicar procedimentos, mas também devem garantir a sua efetividade satisfazendo as expectativas dos cidadãos, gerando boas práticas e dando respostas progressivas às necessidades culturais da sociedade.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. (1988). O presidencialismo de coalizão. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-33.

\_\_\_\_\_. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. *Quórum*, n. 22, p. 169-181.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. (1965). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown and Company (Inc.).

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

AVRITZER, Leonardo. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BARREDA, Mikel. (2011). La calidad de la democracia: un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, v. 18, n. 2, p. 265-295.

BAQUERO, Marcello. (2003). Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 83-108, novembro. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. (2001). Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-104, dezembro. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 out. 2017.

\_\_\_\_\_. (2008). Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 14, n. 2, p. 380-413, outubro. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641298>>. Acesso em: 22 out. 2017.

\_\_\_\_\_. (2007). Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006). *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 231-259, novembro. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BAQUERO, Marcello; LINHARES, Bianca de Freitas. (2011). Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti) partidária e possíveis saídas. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 89-114.

BAQUERO, Marcello; GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. (2016). Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial. Uma análise pós-eleições de 2014. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 3, p. 492-523, Dezembro. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762016000300492&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762016000300492&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BARREDA, Mikel. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, México, v. 18, n. 2, p. 265-295. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372011000200003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000200003&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BOOTH, J.; SELIGSON, M. (2009). *The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*. Cambridge: Cambridge University Press.

BRASIL. Lei 12.034 de 29 de setembro de 2009. Altera as leis 9.096, de 19 de setembro de 1995, Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965, Código Eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 12.850 de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm). Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inteiro teor do Acórdão sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CARVALHO, José M. (1997). Mandonismo, coronelismo, clientelismo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250.

CITRIN, J. (1974). The political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, v.68, p. 973-88.

COLEN, Célia Mara Ladeia. (2010). As covariantes da confiança política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-27, junho. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762010000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 out. 2017.

DAHL, Robert A. (1997 [1971]). *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução Celso Mauro Paciornik, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

DALTON, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (1999). Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press, p. 57-77.

DELLA PORTA, D. (2000). Social capital, beliefs in government, and political corruption. In: PHARR, S.; PUTNAM, R. D. (Eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, p. 202- 230.

DIAMOND, Larry. (2007). *Building Trust in Government by Improving Governance*. Paper Presented to the 7th Global Forum on Reinventing Government: Sponsored by the United Nations Session V: Elections, Parliament, and Citizen Trust. Vienna, June 27.

\_\_\_\_\_. (2002). Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*. Washington, v. 13, n. 2, p. 21-35.

DIAMOND, Larry, MORLINO, Leonardo (eds.). (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

\_\_\_\_\_. (2004). The Quality of Democracy: An Overview. *Journal of Democracy*, Washington, v. 15, n. 4, p. 20-31.

DOORENSPLEET, Renske. (2012). Critical citizens, democratic support and satisfaction in African democracies. *International Political Science Review*, 33(3), p. 279-300.

EASTON, David. (1965). *A system analysis of political life*. Nova York: Wiley.

FILGUEIRAS, Fernando. (2013). Perceptions on justice, the judiciary and democracy. *Brasilian Political Science Review*, São Paulo, v. 7, n.2, p. 62-87. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212013000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212013000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jan. 2019.

FUKS, M. et al. (2016). Qualificando a adesão à democracia: quão democráticos são os democratas brasileiros?. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 19, p. 199-219.

FUKS, Mario; CASALECCHI, Gabriel Avila; ARAÚJO, Mateus Morais. (2017). Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 316-333. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762017000200316&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000200316&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 out. 2018.

GUNTHER, Richard; MONTEIRO, José Ramón. (2003). Legitimidade política em novas democracias. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 1-43. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 out. 2017.

HAGOPIAN, Frances. (2005). Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile, *Política y gobierno*, v. 12, n. 1, p. 41-90.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

HARDIN, R. (1999). Do we want trust in government?. In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 22-41.

HOLANDA, Sérgio B. (1936). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olímpio Ed..

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

KLINGEMANN, H. (1999). Mapping political support in the 1990s: a global analysis. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 31-57.

IAZZETTA, Osvaldo. (2013). Democracia, Calidad de la Democracia y Democratización. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.7, n.1, p.139-150.

INGLEHART, Ronald. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_. (1999a) Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press, p. 236-257.

\_\_\_\_\_. (1999b). Trust, well-being and democracy. In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 88-120.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence*. New York: Cambridge University Press.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. (1994). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Thousand Oaks: Sage.

LAGOS, Marta. (2000). A Máscara Sorridente da América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 6, n. 1, p. 01-16.

LATINOBARÓMETRO. Banco de dados. 2006-2016. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 20 dez. 2017.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José E. (2007). La Calidad de la Democracia en América Latina: Una Visión Comparada. *América Latina Hoy*, n. 45, p. 17-46.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. (1999). *A transição e a consolidação da democracia. A experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. (2005). Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 249-286.

MARAVALL, José María. (2003). The Rule of Law as a Political Weapon. In: \_\_\_\_\_; PRZEWORSKI, Adam (Orgs.). *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 261-301.

MCALLISTER, I. (1999). The Economic Performance of Governments. In: NORRIS, P. (org). *Critical Citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, p. 88-203.

MENEGUELLO, Raquel. (2013). As bases do apoio ao regime democrático no Brasil. In: Moisés, J. A.; Meneguello, R. (orgs.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: EdUsp, p. 52-93.

MILLER, A. H. (1974). Political issues and trust in government. *American Political Science Review*, v. 68, p. 951-72.

MISHLER, William; ROSE, Richard. (1999). Learning Democracy: The Dynamics of Popular Support for Post-Communist Regimes. Reunião da American Political Science Association, Atlanta.

\_\_\_\_\_. (2001). What are the origins of political trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies*, 34(1), p. 30-62.

MOISÉS, José Álvaro. (2010a). A corrupção afeta a qualidade da democracia? *Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.5, p.27-37.

\_\_\_\_\_. (2005a). A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. (2005b). Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 65, p. 71-94. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452005000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 out. 2017.

\_\_\_\_\_. (2008). Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, fevereiro. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. (1995). *Os brasileiros e a democracia: bases sócio políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Editora Ática.

\_\_\_\_\_. (2010b). Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 269-309. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762010000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 out. 2017.

MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. (2008). Democracia, desconfianza política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 1-42. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 out. 2017.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Org.). (2013). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*. 1ed. São Paulo: EDUSP - Editora da Universidade de São Paulo.

MORLINO, Leonardo. (2004). What is a good democracy?. *Democratization*, v. 11, n. 5, p. 10-32.

MULLER, E.; SELIGSON, M. A. (1994). Civic culture and democracy: the question of causal relationships. *American Political Science Review*, Washington, v. 88, n. 3, p. 635-652.

MUNCK, Gerardo. (2011). Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, Santiago, v. 3, p. 22-41.

NEWTON, Kenneth; NORRIS, Pippa. (2000). Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance? In: PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert. *Disaffected Democracies - What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, p. 52- 73.

NORRIS, Pippa. (1999). *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (2011). *Democratic deficit: critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquías. *Lua Nova*, CEDEC, n. 44, p. 27-54.

\_\_\_\_\_. (2010). *Democracia, agencia y estado*. Teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo.

\_\_\_\_\_. (1991). Democracia delegativa. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 31, n. 92, p. 25-40.

\_\_\_\_\_. (2001). La irrenunciabilidad del estado de derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo*, n. 8-9, p. 43-82.

\_\_\_\_\_. (2002). Las poliarquias y la (in)Efectividad de la ley en América latina. In: MENDÉZ et. al. *La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, p. 305-336.

\_\_\_\_\_. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist countries. *World Development*, 21, n. 8, p. 1355-1370.

\_\_\_\_\_. (1999). Teoria democrática e política comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. (2004). Why the Rule of Law Matters. In: Diamond, L.; Morlino, L. (Ed). *The Quality of Democracy: An Overview*. *Journal of Democracy*, Washington, v. 15, n. 4, p. 21-31.

OFFE, C. (1999). How can we trust our fellow citizens?. In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 42-87.

PEREIRA DA SILVA, Fabricio. (2017a). A “qualidade da democracia” como um problema: que qualidades as nossas democracias deveriam possuir. *Teoria & Pesquisa*, v. 26, n. 2, p. 06-29.

\_\_\_\_\_. (2017b). Fin de la marea rosa y el neogolpismo en América Latina. In: SIERRA, Gerónimo de (Org.). *Los Progresismos en la encrucijada*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, p. 79-98.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. (2000). *Disaffected democracies: what’s troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press.

POWELL, Bingham. (2004). The chain of responsiveness. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, p. 91-105.

POWER, Timothy J.; JAMISON, Giselle D. (2005). Desconfiança política na América Latina. *Opinião Pública*, v. 11, n. 1, p. 64-93.

PUTNAM, Robert. (2005 [1993]). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.

RUESCHEMEYER, Dietrich. (2005). Addressing Inequality. Em: Diamond, L.; Morlino, L. (Ed). *Assessing the Quality of Democracy*. The John Hopkins University Press: Baltimore, p. 47-61.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 13-28.

SCHEDLER, Andreas. (1999). Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *Self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, p. 13-28.

SCHUMPETER, Joseph. (1961 [1942]). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

SELIGSON, M. A.; BOOTH, J. A.; GÓMEZ, M. B. (2006). Os contornos da cidadania crítica: explorando a legitimidade democrática. *Opinião Pública*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 1-37.

SILVA, C. G. (2017). Uma cultura política em meio aos entraves do Estado neoliberal. *Revista Intratextos*, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p. 23-40.

SINGER, André. (2018). *O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (2012). *Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 85, p. 83-102. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002009000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 04 dez. 2018.

SZTOMPKA, P. (1999). *Trust - A sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

VARGAS CULLELL, Jorge. (2011). La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. v. 5, p. 67-94.

VEIGA, Luciana Fernandes et al. (2017). El efecto de la experiencia democrática en la estructura de la legitimidad en América Latina y el Caribe. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 289-315, Aug. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762017000200289&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000200289&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 set. 2018.

WARREN, M. (1999). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

ZECHMEISTER, Elizabeth J.; LUPU, Noam; COHEN, Mollie J. (2017a). Democracy and Governance in the Americas: Key Findings from LAPOP's Americas Barometer. Latin American Public Opinion Project. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB030en.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2017.

ZECHMEISTER, Elizabeth J.; LUPU, Noam; COHEN, Mollie J. (2017b). The Political Culture of Democracy in the Americas 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance. Latin American Public Opinion Project. Disponível em: <[https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V2\\_FINAL\\_090117\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2017.