

Confiança política e qualidade da democracia no Brasil (2006-2016): aproximação teórica e alguns dados empíricos

Carolini Gabriel Da Silva

Laboratório de Estudos Eleitorais, em Comunicação Política em Opinião Pública, Brasil

Resumo

O objetivo deste paper 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, mediante uma análise descritiva dos dados do Latinobarómetro (2006-2016). 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 sugere 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, Brasil.

Political confidence and quality of democracy in Brazil (2006-2016): theoretical approach and some empirical data

Abstract

The purpose of this paper is to analyze whether there is a relationship between the quality of democracy and political trust in Brazil. To achieve this goal, at first, we rehearsed a point of contact between the literatures and, secondly, we analyzed 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 citizen confidence in these institutions, through a descriptive analysis of data from the latinobarometer (2006-2016). We conclude that political trust and the quality of democracy would be related to the criteria they use 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 suggests an interpretation of the fact that the phenomenon of distrust affects to a greater extent representative institutions and to a lesser extent the institutions whose authority comes from the ability to establish controls over political power.

Keywords: Political confidence, Quality of democracy, Brazil.

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Carolini Gabriel da Silva, Laboratório de Estudos Eleitorais, em Comunicação Política em Opinião Pública, Brasil

E-mail: carolinicgds@gmail.com

1 Introdução

Diferentes vertentes teóricas propõem-se a analisar a variação da confiança em instituições públicas e suas possíveis causas¹. A abordagem alternativa mais importante, e que explicita a orientação adotada neste estudo, admite que a justificação normativa e o desempenho institucional são os principais elementos de explicação (Offe, 1999; Norris, 1999; Moisés, 2005b). A confiança depende da capacidade das instituições de traduzir para os cidadãos, através de seu funcionamento prático, a sua ideia básica (Moisés, 2005b). Seguindo esse argumento, 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, criam 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 se identificam com as diferentes instituições à medida que aprendem a fazê-lo mediante a transmissão de valores de geração a geração. Mas são, sobretudo, as experiências ao longo da vida adulta que capacitam os cidadãos para realizar a análise de desempenho. 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 y Morlino, 2004). Ou seja, são análises que avançam para além das perspectivas analíticas procedimentais² nas quais 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 como as instituições cumprem os procedimentos, aplicam as leis e permanecem mobilizadas pelos valores democráticos.

Deste modo, o objetivo deste paper 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, mediante uma análise descritiva dos dados percentuais do Latinobarómetro³ (2006-2016). O estudo pretende discutir a importância das variáveis propostas por Diamond y 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.

1.1 Confiança Política

Quase todo estudo 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.

³Este é um survey aplicado por diversos institutos de pesquisas em 18 países da América Latina desde 1995. No Brasil, o número de entrevistas varia entre 1.204 e 1.250 no período analisado (2006-2016). A metodologia das pesquisas combina amostragens probabilísticas e por cotas. Sendo a amostra 100% representativa da população nacional. Os dados utilizados estão disponíveis gratuitamente na página do projeto: <http://www.latinobarometro.org/>

¹Uma valiosa reflexão sobre o conceito de confiança política e seus modelos teóricos de explicação é formulada por Moisés (2005a).

²O trabalho de Levine y Molina (2007) pode ser considerado um exemplo desse debate em chave mais restrita.

De acordo com [Easton \(1965\)](#), a 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 capacitam-nos para avaliar racionalmente seu desempenho ([Moisés, 2005a](#)).

[Norris \(1999\)](#) refina a análise com a introdução de novas dimensões aplicáveis à pesquisa empírica. Nessa formulação 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 se refere ao modo como 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 os ideais, isto é, à adesão aos princípios, como liberdade, Estado de direito e participação, que opõem a democracia a outros regimes políticos. O terceiro se refere ao desempenho cotidiano 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 as atitudes geradas pela experiência institucional dos cidadãos estão relacionadas com as regras que regulam o jogo político. A questão de relevo repousa na identificação, por parte dos autores, da influência da experiência dos cidadãos sobre a confiança política, ou seja, como a vivência de normas, regras e procedimentos inspira atitudes com relação ao sistema político. E mais do que isso, o debate em torno do apoio político específico mostra 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.

Nesse esquema conceitual dois elementos-chave orientam a confiança política: a justificação normativa e a performance institucional ([Moisés, 2005a](#)). 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 dis-

puta dos atores pelo sentido da política, por isso são referências tanto da ação dos responsáveis pela condução das instituições quanto do cidadão comum. 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 produz necessariamente uma incoerência entre a justificação normativa e a performance institucional que afeta a disposição para confiar. Torna-se inteligível que confiar nas instituições é aceitar como válidas suas regras constitutivas, sua missão e por consequência os valores que as animam, mas também é ter uma percepção razoavelmente positiva sobre seu desempenho.

Qualquer análise que tenha como objeto o desempenho institucional deve especificar seus critérios de avaliação a fim de demonstrar o que o torna bom ou ruim. Neste caso, [Moisés \(2008\)](#) 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, 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 sejam de fato

“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, 2005b](#)).

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 do desempenho institucional e conseqüentemente possam orientar as ações estratégicas de instituições, afinal de contas a missão destas se define na esfera discursiva da sociedade e depende da interpretação dos cidadãos. Mas se trata de dar centralidade ao fato de o regime democrático atribuir missões específicas às instituições. A partir do debate de três dimensões da qualidade das democracias, diretamente relacionadas com o desempenho das instituições políticas, esse ponto será explorado na próxima seção. Supomos que a relação entre a confiança política e a qualidade das democracias repousa na coerência entre as versões do desempenho institucional mobilizadas pelas literaturas.

1.2 Dimensões da qualidade das democracias

O processo de ampliação da base conceitual da qualidade democrática é acompanhado pelo acréscimo de algumas dimensões, dentre estas podemos citar: o Estado de direito e as *accountabilities*. 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 y Morlino \(2004\)](#) pode ser considerada um esforço de ampliação da base mínima de avaliação da qualidade das democracias, na medida em que acrescenta preocupações ao debate 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 y Morlino \(2004\)](#), pois apoiamos 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 ineficazes e irresponsáveis, 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](#)).

[Diamond y Morlino \(2004\)](#) apresentam oito dimensões em que a qualidade das democracias pode variar. Cinco delas são procedimentais: Estado de direito, participação política, competição política e as *accountabilities* horizontal e vertical. 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. E, por fim, 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 se concentrará nas dimensões Estado de direito, *accountability* vertical e *accountability* horizontal, pois estas revelam o papel das instituições representativas e do Poder Judiciário.

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 sim 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.

Um olhar mais apurado sobre os problemas de implementação do Estado de direito 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 ser 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 arbitrarias 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.

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 às leis eleitorais – contra adversários políticos em situações caracterizadas por insatisfação com derrotas eleitorais ou por disputas em torno de políticas relevantes que representam modificações no status quo (Morlino, 2004). Segundo Morlino (2004), políticos são tentados a usar recursos judiciais para reforçar suas posições e quando dispõem do apoio de juízes e da mídia atuam na retaliação de certas políticas e de personalidades influentes.

A accountability, por sua vez, remete à obrigação dos políticos eleitos de prestar contas de suas ações quando indagados por eleitores ou por outros atores institucionais. 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 tempos⁴. 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.

O impacto de reivindicações, especialmente, daquelas que exigem destituição ou 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 consequên-

⁴Para 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.

cias 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. Desse modo, a existência de liberdades de expressão e reunião, de eleições competitivas e justas e de acesso a variadas fontes de informação não esgotam os requisitos da accountability vertical, uma accountability horizontal fraca ou irregular pode diminuir significativamente sua eficácia. 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 pela oposição no Congresso Nacional. A qualidade da accountability horizontal dependeria da existência de um sistema legal que reforçasse a importância de checks and balances, no qual as autoridades atuem de forma independente do governo e não se apresentem como alternativa política na competição eleitoral (Diamond y Morlino, 2004). A instrumentalização de instâncias de controle horizontal para fins particulares levaria à relativização da capacidade das instituições de manter as regras do jogo democrático.

Esta seção teve o objetivo de explorar o consenso identificado nas formulações de Diamond y Morlino (2004) acerca do desempenho das instituições políticas. Ressaltamos as versões do desempenho institucional que são desejadas nas democracias, principalmente aquelas que se referem ao Congresso Nacional e ao Poder Judiciário. Na próxima seção, ensaiamos uma aproximação teórica entre a confiança política e a qualidade da democracia a partir dos critérios de avaliação do desempenho institucional propostos pela literatura, sem desconsiderar outras aproximações já aplicadas por estudos recentes.

2 Aproximações entre duas agendas

As dificuldades que o Brasil enfrenta de solidificação das suas instituições políticas como mediadoras entre Estado e sociedade propiciam algumas reflexões sobre o comportamento político e o processo

de construção democrática. De maneira geral, essas reflexões não sinalizam diretamente o risco de retrocessos institucionais e de rupturas bruscas do regime político, ainda que não excluam tais possibilidades. Elas ressaltam a institucionalização de atitudes de desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da arena política (Moisés, 2008; Moisés, 2010). A preocupação de boa parte da literatura está voltada às 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, assim como 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, 2008; Moisés, 2010). 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, 2010). 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 integridade e a responsividade são alguns dos aspectos mobilizados pela literatura sobre o apoio político, para aferir a qualidade do desempenho institucional, 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.

2.1 Partidos Políticos

Observando a evolução da confiança política (Gráfico 1), compreendemos que entre os brasileiros predomina um incômodo em relação às organizações partidárias. Esse incômodo, 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 dessa instituição representativa (Avritzer, 2016; Moisés, 2008). O mal-estar não remete às predisposições deliberadas de hostilidade, mas ao processo no qual a forma

histórica de ver os partidos, como representantes ineficientes das demandas da sociedade (Baquero y Linhares, 2011), passa a estar afinada com eventos que colocam em xeque a credibilidade das instituições políticas. A irrupção de crises que relativizam o caráter republicano das relações de poder no Brasil e expõem a fragilidade dos mecanismos institucionais de controle sugere um contexto de incremento da desconfiança institucional.

O escândalo do “mensalão”, em 2005, é um divisor de águas no campo da política institucional do país que modificou a forma como o Partido dos Trabalhadores (PT) era simbolicamente considerado pelos cidadãos. Se o “mensalão” reconfigurou o cenário dos afetos, das filiações e das identidades partidárias (Singer, 2009) é plausível 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.

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.

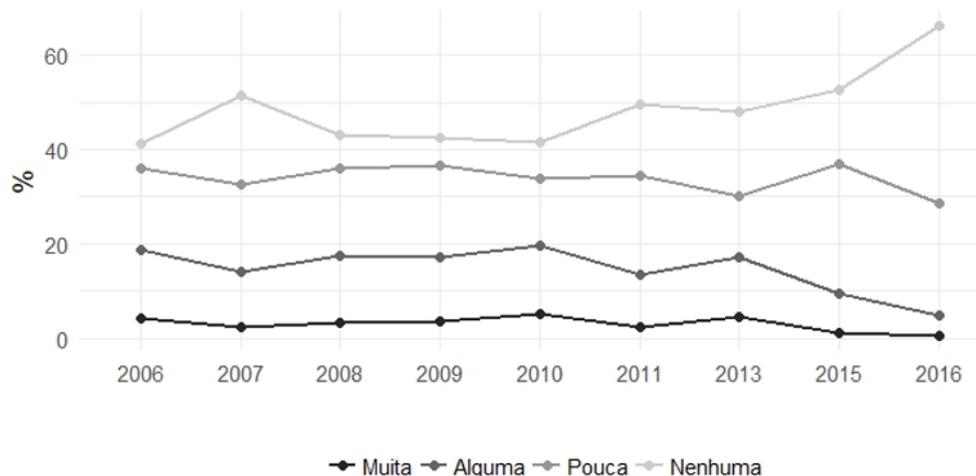
Em 2014, a deflagração da Operação Lava Jato, da Polícia Federal, oficializou o grau de envolvimento dos partidos com práticas antirrepublicanas. A repercussão da operação afetou o PT, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), ainda que os membros do Partido dos Trabalhadores tenham experimentado as punições mais emblemáticas⁵. O fato de os três partidos terem sido citados em inquéritos da Lava Jato fragilizou ainda mais a legitimidade das instituições representativas 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 estarecedoras ao revelar que o *modus operandi* tradicional da política brasileira nunca esteve tão ativo. A operação localizou um esquema de lavagem de dinheiro e de subornos nos contratos da Petrobras – a empresa nacional de petróleo – 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).

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. Nesse período, a baixa qualidade da performance dos partidos políticos se torna evidente e o nível de desconfiança assume 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 insti-

⁵Podemos 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.

Figura 1: Evolução da confiança nos partidos políticos no Brasil, 2006-2016 (%)



Fonte: Latinobarómetro, 2006-2016.

tuições como algo diferente ou oposto àquilo para o qual existem. Neste caso, a ineficiência institucional e a corrupção podem ter tornado os cidadãos mais desconfiados.

2.2 Congresso Nacional

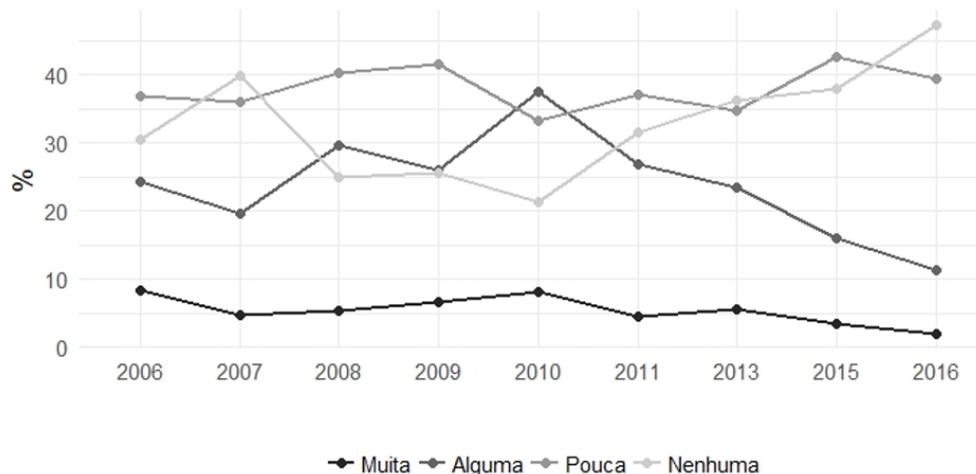
A ideia de que há uma relação estreita entre as alianças políticas e o aumento da corrupção começa a ganhar destaque no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010) e atinge seu nível mais alto de expressão nos governos Dilma. Se essa ideia desqualifica a atuação do governo, a do Congresso tão pouco está ilesa. 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 à 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.

De acordo com o Gráfico 2, 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.

O cenário de desconfiança se acentua no segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016). A configuração do Congresso Nacional, após as eleições de 2014, coincide 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. 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 contrária às 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

Figura 2: Evolução da confiança no Congresso Nacional no Brasil, 2006-2016 (%)



Fonte: Latinobarómetro, 2006-2016.

dos Deputados e o Judiciário, a crise ética-política irradia, comprometendo mais de 10% do Congresso Nacional.

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. 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 agitação pelo impeachment, verificada no segundo mandato de Dilma Rousseff, tornou as condições do procedimento questionáveis. 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; Pereira Da Silva, 2017). 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 (2017), 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.

2.3 Poder Judiciário

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 cumprissem pena em regime fechado (Singer, 2018). 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 contrário à aber-

tura 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. 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 público⁶.

Ao assumir uma postura rígida, o Judiciário passa a estar mais afinado com a crescente crítica e insatisfação dos cidadãos com o desempenho das instituições⁷. Uma vez que as instituições representativas se mostram incapazes de realizar devidamente procedimentos e manter aspirações republicanas, é possível que a atuação do sistema judicial interaja com as atitudes políticas e alimente a posição crítica dos cidadãos. A “mudança” de perfil do Judiciário e o apoio político mais ou menos estável dirigido a essa instituição (Gráfico 3) 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 judiciais de grande repercussão, e condenações de pessoas do alto escalão político e econômico, até então, jamais verificadas.

No Gráfico 3, 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

⁶Neste 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.

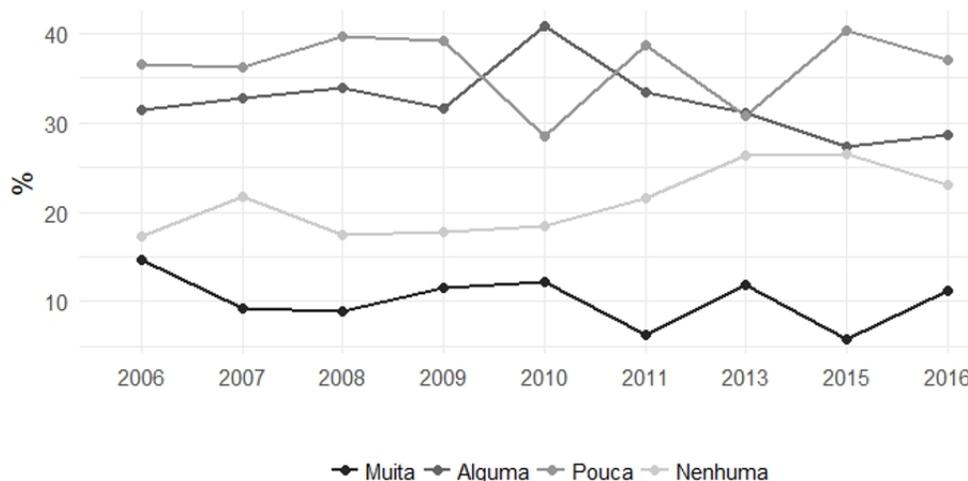
⁷O survey do Latinobarómetro de 2015 contém duas questões sobre a avaliação do trabalho exercido pelo Congresso Nacional e pelos partidos políticos: (P49ST.A) “Como você avalia o trabalho exercido pelo Congresso Nacional?” e (P49ST.B) “Como você avalia o trabalho exercido pelos partidos políticos?”. O percentual de cidadãos que avaliam negativamente o desempenho dos partidos políticos e do Congresso Nacional atinge cerca de 79% e 69%, respectivamente.

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 parece contribuir para que a sua credibilidade perante os cidadãos permaneça 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).

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 de os poderes do Judiciário serem utilizados para tornar os políticos democraticamente responsáveis (Maravall,

Figura 3: Evolução da confiança no Poder Judiciário no Brasil, 2006-2016 (%)



Fonte: Latinobarómetro, 2006-2016.

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.

3 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 existe em termos teóricos⁸ 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, 2010). 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 teria muito a dizer não apenas sobre as condições em que as de-

mocracias se encontram, mas também sobre a crise de desconfiança que assola o Brasil nos últimos anos.

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. É provável que a desconfiança, principalmente, nas instituições representativas se relacione 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.

Referências

- Avritzer, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Baquero, M. (2003). Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 21:83-108.

⁸ A análise descritiva dos dados sinaliza a possibilidade de que tal relação exista empiricamente.

- Baquero, M. y Linhares, B. d. F. (2011). Por que os brasileiros não confiam nos partidos? bases para compreender a cultura política (anti) partidária e possíveis saídas. *Revista Debates*, 5(1):89–114.
- Diamond, L. (2002). Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13(2):21–35.
- Diamond, L. (2007). Building trust in government by improving governance. En *7th Global Forum on Reinventing Government*.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2004). The quality of democracy: An overview. *Journal of Democracy*, 15(4):20–31.
- Easton, D. (1965). *A system analysis of political life*. Wiley, Nova York.
- Filgueiras, F. (2013). Perceptions on justice, the judiciary and democracy. *Brasilian Political Science Review*, 7(2):62–87.
- Levine, D. H. y Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en américa latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45:17–46.
- Maravall, J. M. (2003). The rule of law as a political weapon. En Maravall, José María; Przeworski, A., editor, *Democracy and the Rule of Law*, pp. 261–301. Cambridge University Press, Cambridge.
- Moisés, J. a. (2005a). Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, 65:71–94.
- Moisés, J. a. (2005b). A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, 11(1):33–63.
- Moisés, J. a. (2008). Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, 23(66):11–43.
- Moisés, J. a. (2010). Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, 16(2):269–309.
- Morlino, L. (2004). What is a good democracy? *Democratization*, 11(5):10–32.
- Norris, P. (1999). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford University Press, New York.
- Offe, C. (1999). How can we trust our fellow citizens? En Warren, M. E., editor, *Democracy and trust*, pp. 42–87. Cambridge University Press, Cambridge.
- O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa. *Novos Estudos*, 31(92):25–40.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44:27–54.
- O'Donnell, G. (2004). *Why the Rule of Law Matters*, volumen 15.
- Pereira Da Silva, F. (2017). Fin de la marea rosa y el neogolpismo en américa latina. En Sierra, G. d., editor, *Los Progresismos en la encrucijada*, pp. 79–98. Universidad de la República, Montevideo.
- Singer, A. (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos*, 85:83–102.
- Singer, A. (2018). *O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. Companhia das Letras, São Paulo.