

Ano 6 • n. 6
Teresina-PI – 2015/2016
ISSN 2176-6959



REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

O comportamento político do cidadão quanto a credibilidade das instituições políticas brasileiras

*Cleber de Deus¹
Isabella Paranaguá²*

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar o comportamento político do cidadão quanto à credibilidade das instituições políticas brasileiras. Adotou-se a hipótese de que o aumento da corrupção tem o poder de provocar a crescente desconfiança dos cidadãos brasileiros nas instituições políticas. Constatou-se que é necessária a adoção de abordagem ampla sobre a corrupção, haja vista que tanto os fatores socioeconômicos quanto culturais são importantes para o entendimento da questão. Evidenciou-se, também, que as pessoas estão cada vez mais descrentes com as instituições políticas, principalmente o Congresso e os partidos políticos.

Palavras-chave: Corrupção política. Confiança institucional. Democracia e classe política.

O comportamento político do cidadão quanto a credibilidade das instituições políticas brasileiras: estão as instituições políticas e representativas sob ameaça?

Primeiramente, a finalidade deste artigo é discorrer sobre o apoio político à democracia e verificar se o fenômeno da corrupção nas instituições democráticas representativas influencia no apoio a este tipo de regime. A partir dessa interpretação, será feito um estudo a respeito dos impactos da corrupção na confiança institucional.

1 Pós-Doutor em Ciência Política pelo Ibero Amerikanisches Institut em Berlim (Alemanha) e Coordenador do Núcleo de Estudos Políticos e Eleitorais (NEPE) do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFPI.

2 Doutora em Direito (PUC-SP)

O próximo tópico se reserva a debater sobre a polêmica questão: o aumento da corrupção nas instituições políticas provoca o aumento da desconfiança dos cidadãos em relação a elas? Fundamentado nos estudos sobre corrupção e confiança institucional pressupõe-se que haja uma relação coerente entre essas duas variáveis de forma que este capítulo verificará principalmente a discussão sobre a referida correspondência.

1.0 Apoio político à democracia

A democratização da vida pública possibilitou a associação política dos cidadãos unidos em prol de um objetivo comum, qual seja: ceder parcela de sua liberdade ao Estado para assegurar a vida pacífica em sociedade, com a garantia dos seus direitos.

O direito de participação política – de escolher os seus representantes e governo – é uma conquista que foi validada pelas revoluções inglesa, americana e francesa, através do estabelecimento de um vínculo jurídico-legal entre as noções de liberdade, igualdade, fraternidade e Estado-nação³.

A concepção liberal clássica deu origem a uma perspectiva protetora do cidadão como membro da associação política. O objetivo principal era proteger o indivíduo de riscos de arbitrariedade, opressão ou a violação de seus direitos por parte tanto de quem exercesse o poder quanto dos outros indivíduos. Por isso, as liberdades modernas foram entendidas como negativas, isto é, como mecanismos que institucionalizam a ausência de coerção estatal ou privada para evitar que o indivíduo seja impedido de realizar seus interesses. Essa concepção negativa está na origem da desconfiança que a tradição liberal alimentou contra os detentores de poder e as estruturas do Estado Moderno⁴.

Sob esse novo contexto, a representação política é vista como uma derivação do direito de participação política dos cidadãos. A sociedade civil elege políticos para exercerem de forma limitada as tarefas governativas e, em troca, almeja a segurança do funcionamento do sistema de representação⁵.

3 Essa ideia teve como fundamento filosófico o contratualismo de J. Locke e de J. J. Rousseau, nos séculos XVII e XVIII.

4 Locke (1632) formulou essa concepção de proteção em termos do direito natural à vida, à liberdade e à propriedade.

5 Premissas que posteriormente, Weber (1974) e Schumpeter (1975) viram como o principal objetivo da democracia. Nessa sequência de pensamento político, Montesquieu (1748), no seu livro *O Espírito das Leis*, expôs sistematicamente a teoria da tripartição dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Trazendo a questão para os dias atuais e para a sociedade civil brasileira, de fato, os cidadãos acabam tendo uma visão negativa das instituições públicas devido ao seu mau funcionamento e aos escândalos, sendo o destaque deste estudo a corrupção. Dessa maneira, a razão ética e normativa para a existência dessas instituições perde-se, assim como o vínculo entre democracia e os direitos dos cidadãos é estremecido, pois o ambiente de desconfiança dos cidadãos, na condição de eleitores, em relação ao funcionamento das instituições democráticas, passa a predominar. Isso provoca a crise no apoio político à democracia e, conseqüentemente, às instituições públicas⁶.

A partir daí, quando os agentes políticos pensam que a única rota para a prosperidade é através da desonestidade e da corrupção, isso fragiliza o apoio à democracia e certamente aumenta a tensão entre os cidadãos e suas instituições, criando uma situação política na qual a maioria dos indivíduos comuns rejeita os programas de bem-estar universal e, ao contrário, pedem por uma redistribuição de renda vinda dos ricos, quadro que demonstra claramente que o aumento da corrupção afeta diretamente a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Em vista disso, as instituições não podem ser vistas como neutras ou vazias, mas como mecanismos de mediação política informados por valores derivados das escolhas que a sociedade faz com vistas a enfrentar os seus desafios políticos. A confiança política dos cidadãos não é, dessa maneira, cega ou automática, mas depende de as instituições estarem organizadas para permitir que eles conheçam, recorram ou interpelem os seus fins últimos – fins aceitos, desejados e considerados legítimos pelos cidadãos. Nesse sentido, regras institucionais democráticas – como a imparcialidade em eleições, a proibição no uso de recursos públicos ou a igualdade de acesso à justiça –, ao naturalizarem os direitos de cidadania, gerariam expectativas sociais correspondentes sobre o seu funcionamento, e isso afetaria precisamente a relação dos cidadãos com tais regras. Em outras palavras: a confiança política dos cidadãos em instituições dependeria da coerência delas com a sua autojustificação normativa.

6 [...] a esfera pública diz respeito mais propriamente a um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social. Tal contexto comunicativo constitui uma arena privilegiada para a observação da maneira como as transformações sociais se processam, o poder político se reconfigura e os novos atores sociais conquistam relevância na política contemporânea. Leia mais: Oliveira e Dominguez (2014).

Análises sobre o comportamento corrupto das instituições brasileiras podem ser feitas no seguinte sentido: em que pese existir a tolerância quanto à corrupção, no Brasil, uma sociedade menos desenvolvida, os cidadãos não a aceitam nem a apoiam; pelo contrário, quanto mais aumenta a corrupção, mais se eleva a desconfiança dos indivíduos frente às instituições políticas. Para a natureza mais complexa do fenômeno, exige-se que seu exame leve em conta fatores ainda pouco tratados, através de dados de pesquisas de survey, especificamente para o Brasil.

Porém, é possível fazer um paralelo da literatura com o caso em questão e constatar que o aumento da corrupção política, através da presença de líderes políticos disfarçados como democratas, da supervalorização dos interesses das elites detentoras de poder, e do esquecimento da relação direta e necessária entre líderes políticos e o eleitorado, em detrimento do interesse individual e desprovido de conduta ética e normativa dentro da política, faz com que as instituições democráticas, tais como partidos e instituições de representação, como o Congresso, por exemplo, sejam desacreditadas pela população.

Os efeitos da corrupção política frustram a expectativa dos cidadãos quanto ao atendimento de seus direitos, ou seja, a corrupção provoca um quadro de comprometimento do desempenho do Estado com seus efeitos: ante o aumento dos custos dos serviços públicos, diminuição de sua qualidade, atraso na realização de obras, acesso de quem não paga propina à administração pública, dentre outros. Sendo assim, essa prática afeta negativamente a eficiência de atores públicos e privados, levando à descrença do cidadão em ver na democracia um regime de governo capaz de resolver os problemas coletivos. A valorização dada pelos cidadãos às suas instituições é uma característica multifacetada, tendo como explicação as variadas dimensões institucionais existentes.

Easton (1965) define um escopo empírico para o estudo da confiança, segundo o qual existem cinco níveis de confiança política: o primeiro refere-se ao apoio difuso dos cidadãos à comunidade política; o segundo nível diz respeito à adesão dos cidadãos ao regime democrático; o terceiro versa sobre a avaliação dos cidadãos sobre o desempenho específico do sistema democrático; e, por último, o quarto nível, que aborda as instituições democráticas e compreende a análise dos cidadãos sobre os três poderes, partidos políticos, sistema legal, serviços públicos (como

saúde, segurança pública e educação), burocracia estatal e as forças armadas em posição oposta à performance de seus líderes, em que a ênfase é posta na missão permanente das instituições e na expectativa de que isso implica menos do que seus resultados práticos.

O último nível de análise remete ao apoio dos cidadãos aos atores políticos e às instituições políticas. Trata-se aí de uma diferenciação analítica sobre o motivo de as pessoas confiarem de maneira distinta em variadas dimensões institucionais, sendo deixada de lado a hipótese segundo a qual a confiança em um nível implica necessariamente a confiança em outro. Devido a isso, é necessário analisar empiricamente cada instituição brasileira disposta como objeto de estudo deste trabalho, quais sejam: partidos políticos e Congresso, fazendo um paralelo singular com a questão da corrupção praticada dentro do sistema político.

Segundo Dalton (1999), Newton (1999) e Norris (1999), analisando o perfil de cada democracia, tendo como ênfase as instituições políticas, pode-se constatar que todas, das mais antigas às mais recentes, nas últimas décadas (quando ocorreu uma queda na confiança institucional), tiveram, ao mesmo tempo, um aumento no apoio à democracia como melhor forma de governo. Por esse motivo, novamente, afirmam que a baixa confiança institucional não é sinal de crise da democracia.

Este é um fato que traduz o momento democrático, haja vista que no quadro político nacional, no mesmo período em que houve episódios evidentes de percepção da corrupção nas instituições pelos cidadãos, a preferência pela democracia como melhor forma de governo permaneceu, bem como a constância do apoio do povo ao regime democrático⁷. Isso revela um paradoxo: apesar de as instituições serem cada vez mais alvo de desconfiança dos cidadãos, o apoio à democracia permanece, embora seja fragilizado pelos impactos dos problemas institucionais.

Segundo Easton (1965 apud SILVA, 2009), o apoio difuso tem três fontes: 1) as crenças dos cidadãos em que os seus apoios ao regime podem se traduzir em benefícios futuros; 2) a consideração de cada cidadão de que o seu apoio pessoal é algo de imenso valor para a democracia, sendo um fator de ajuda na sua consolidação; e 3) a fidelidade automática por parte dos cidadãos que vêem a convergência dos seus valores com os do regime democrático.

Uma pesquisa, realizada em 2002, pelo Estudo Eleitoral Brasilei-

⁷ Só houve dois momentos democráticos: o período entre 1946 e 1964 e o pós 1988.

ro (ESEB) revelou que os brasileiros ainda consideram a democracia a melhor forma de governo (85,1%). Por outro lado, a insatisfação com o funcionamento desse regime de governo aumenta com a presença da corrupção.

Quadro 2 – Satisfação com a democracia no país, segundo a avaliação do governo e o respeito a liberdades e direitos

		Satisfeitos/muito satisfeitos com a democracia	Pouco/ nada satisfeitos com a democracia
Avaliação do governo FHC (1998 - 2002)	Ótimo	5,6%	3,00%
	Bom	47,1	31,8
	Regular bom	8	9,2
	Regular ruim	5,5	5,3
	Ruim	23,2	30
	Péssimo	10,7	20,7
Opinião sobre o respeito pela liberdade dos indivíduos e pelos direitos humanos no Brasil.	Respeitados/ totalmente respeitados	17,2	5,8
	Pouco respeitados/ não são respeitados	82,8	94,2

Fonte: Carvalho (2013)

Sendo assim, é possível dizer que mudanças significativas no processo político, provocadas pela corrupção, podem estar aumentando o fosso entre os cidadãos e o Estado. O fato de o Brasil sempre ter ficado abaixo da média latino-americana pode ser explicado pela conexão que os cidadãos fazem entre governo/instituição corrupto (a) e *déficit* democrático, evidenciando que, embora os cidadãos ainda prefiram a democracia como modelo de governo, e apesar da desconfiança institucional não ser explicada única e diretamente pelo ambiente de apoio à democracia, sem dúvida, a variável apoio político sofre alterações negativas com a presença da corrupção.

Entende-se que os cidadãos críticos diferenciam a democracia como melhor forma de governo de sua *performance* prática e, com isso, exaltam seu lado crítico, atribuindo notas diferentes ao funcionamento

das instituições democráticas, ao desempenho de seus representantes e ao próprio regime de variadas formas. Ainda que, por um lado, desconfiem de suas instituições, estejam insatisfeitos com o sistema político e tenham o apoio político à democracia fragilizado, por outro, mantêm uma significativa preferência pela democracia e seus princípios.

Nota-se que os cidadãos brasileiros apoiam a democracia de maneira genérica. No entanto, simultaneamente, desconfiam do correto funcionamento de suas instituições políticas. A confiança dos cidadãos é considerada essencial para a existência e permanência da democracia, em longo prazo.

Significa que se forem constatados altos índices de desconfiança institucional em determinada democracia, isso quer dizer que certamente há problemas que podem comprometer a capacidade do Estado ao potencializar o estabelecimento do bem-estar dos cidadãos.

Considera-se, portanto, que é fundamental a cooperação e a interação social com as estruturas institucionais, de forma que a participação pública neste processo dê aos cidadãos um lugar de destaque na arena política. Uma participação política mais ativa pode tornar-se um meio eficaz para que se criem dispositivos de pressão política, com a intenção de que as desigualdades sociais sejam diminuídas, através de uma distribuição de renda mais justa e da elevação da qualidade de vida dos sujeitos.

Diante dos números relativos ao apoio do brasileiro à democracia, não há chances para dúvidas: a democracia não é apenas um aglomerado de regras que necessitam de uma estrutura institucional firme; é um regime normativo que reforça a autonomia, liberdade e emancipação dos cidadãos.

Para que isso seja efetivado, é preciso compromisso do Estado com a autonomia humana, que é explorado pelos valores de auto expressão. Esses valores enaltecem a liberdade individual no lugar da coletiva; a diversidade humana ao invés da conformidade de grupo e a autonomia cívica em detrimento da autoridade do Estado.

O cidadão brasileiro pode tornar-se descontente com o sistema político se ele achar que nem o Congresso nem os partidos políticos são confiáveis, que os representantes eleitos não lhes dão nenhuma atenção e que o processo administrativo está repleto de corrupção e clientelismo.

Também se tem a corrupção como fonte e consequência do redu-

zido desenvolvimento do sistema, levando à diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições, no governo e em sua competência de solucionar problemas, afetando, portanto, a adesão ou o apoio ao regime democrático, compreendido através da ideia de que a política democrática e as maneiras sobre as quais ela se determina são a forma mais aplicada para a organização do sistema político.

Infere-se, pois, que os impactos da corrupção refletem no apoio dos cidadãos ao sistema. Sobre o assunto, Filgueiras (2008, p. 44) afirma que “entre os brasileiros, 73% consideram a corrupção no país um fenômeno muito grave”. A opinião pública entende a corrupção como um fenômeno concentrado fundamentalmente no campo do Estado, em especial se analisada a sua gravidade.

Assim, entre as 11 (onze) instituições ou categorias de pessoas que aparecem como as mais corruptas, 9 (nove) são estatais, englobando os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; entre as 14 (quatorze) instituições mencionadas pelos respondentes, todas aquelas consideradas menos corruptas são não-estatais ou privadas. Logo, a percepção da opinião pública é a de concentração da corrupção no interior do Estado brasileiro e de suas instituições.

Assim, pode-se concluir que é necessário que se distinga entre o apoio para a comunidade, os princípios do regime, o desempenho deste, as suas instituições e os atores políticos. Têm-se evidências muito mais fortes sobre alguns níveis do que os outros, mas elas sugerem fortemente que o público faz distinções claras entre esses objetos. Isso será demonstrado no capítulo posterior, que trata da análise empírica deste estudo.

Quando a grande maioria dos cidadãos acredita nas instituições democráticas como a maneira mais adequada de a vida coletiva ser governada é porque aí se tem uma sociedade com regime democrático consolidado.

Portanto, entende-se que o apoio estável dos cidadãos ao regime democrático é relevante para o processo de consolidação da democracia. Logo, pode-se inferir que as atitudes em relação à confiança política estão associadas à vivência de regras, normas e procedimentos que decorrem do princípio de igualdade de todos perante a lei.

A atitude dos cidadãos no tocante à política democrática depende do impacto do funcionamento concreto tanto de instituições como de governos. Uma vez que sejam capazes de sinalizar universalismo, imparcialidade, justiça e probidade, assegurando que os interesses dos cidadãos sejam leva-

dos em conta no processo político, as instituições ganham a sua confiança.

Em sentido contrário, quando prevalece a ineficiência ou a indiferença institucional diante de demandas para fazer valer direitos assegurados por lei ou práticas de corrupção, fraude ou desrespeito ao interesse público, instala-se uma atmosfera de suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social. Florescem, então, a desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas.

Cumpre-se agora analisar a maneira como a fragilização do apoio à democracia se desenvolveu diante do fenômeno da corrupção no sistema político, alçando a deslegitimidade das instituições políticas. A partir do próximo tópico, então, começa-se a investigar com afincos a corrupção nas instituições representativas (mais precisamente Congresso e partidos políticos), observando em que medida se desestrutura a política brasileira para dar lugar a um ambiente de desconfiança institucional.

Segundo Moisés (2010, p. 226 e 229),

Claramente, os segmentos que não compartilham da aceitação da corrupção têm escolaridade superior, renda mais alta e são mais velhos; alguns desses segmentos, em algumas situações, também são os que rejeitam as posições políticas autoritárias, confiam nas pessoas e manifestam interesse em participar da vida pública. A aceitação social da corrupção não afeta, no entanto, a satisfação com o desempenho prático da democracia, uma dimensão que não deve ser confundida com a adesão normativa ao regime. Os mais satisfeitos com o funcionamento da democracia são do sexo feminino e católicos, segmentos que, em outras situações, demonstram confiar menos nas instituições e revelam menos tendências de participação política em comparação, por exemplo, com os homens e crentes não católicos.

No contexto social e político brasileiro, percebe-se, através dos índices e indicadores analisados, os já descritos e os que seguirão no capítulo posterior, que, além de o cidadão ter conhecimento da existência do problema, sua percepção sobre ele igualmente tem aumentado depois da divulgação do caso do mensalão no governo Lula. Este e outros casos de corrupção no Congresso e partidos políticos refletem efeitos sistêmicos no plano democrático, pois causam uma crescente desilusão com o de-

sempenho das principais instituições cívicas no governo representativo.

No sentido oposto ao da segurança efetiva dos cidadãos quanto ao funcionamento prático das instituições brasileiras, verifica-se que os atos corruptos praticados desrespeitam o interesse público e estimulam um ambiente de suspeita e incerteza, que acaba fazendo com que os cidadãos se afastem das instituições políticas.

Assim, apesar de ficar comprovado que as variáveis apoio político e confiança política não se afetam (o cidadão brasileiro prefere a democracia, a apoia, mas não confia no sistema), sabe-se que mesmo que o cidadão ainda apoie a democracia quando verifica a predominância da corrupção nas instituições políticas, o uso indevido de recursos públicos para fins privados deslegitima-a e compromete a ótica dos cidadãos sobre suas reais vantagens, fazendo com que o apoio a esse sistema seja fragilizado.

Mignozzetti (apud MOISÉS, 2010) analisa o impacto da corrupção para a qualidade da democracia em diversos países. Seus dados revelam que a corrupção, medida pelo Índice de Percepções da Democracia (IPC) da transparência internacional, afeta a qualidade da democracia. Para essa mensuração, o autor utilizou como variável aproximada dados da Freedom House, que corresponde ao nível de liberdades civis e políticas. Quanto maior a corrupção, menor o desempenho dos países desse índice.

Nas palavras de Diamond e Morlino (2004, p. 260-261),

[...] consideramos uma democracia de qualidade aquela que prove aos cidadãos um alto grau de liberdades, igualdades políticas e controle popular sobre políticas e em que os governantes ajam de modo legítimo, em conformidade legal com os procedimentos institucionais estabelecidos. Uma boa democracia é, portanto, em primeiro lugar, um regime amplamente legítimo e que satisfaz às expectativas dos cidadãos no que concerne à governança (qualidade em termos de resultados). Em segundo, é aquela em que os cidadãos, associações e comunidades dispõem de extensivas liberdades e igualdades políticas (qualidade em termos de conteúdo). Em terceiro, em uma boa democracia, os cidadãos têm poder soberano de avaliar se estão provendo liberdades e igualdades, em acordo com o estabelecido legalmente. Cidadãos, suas organizações e partidos participam e competem para manter as atividades dos governantes responsáveis. Eles monitoram a eficiência na aplicação das leis, a eficácia das decisões governamentais e a responsabilidade dos governantes. Instituições governamentais também trabalham

para manter umas as outras responsáveis e em acordo com as leis e a constituição (qualidade em termos de procedimento).

Segundo Reis (2008), numa pesquisa de plano mundial que avalia vários países de níveis distintos de religião, economia e tradição cultural, o Brasil aparece como o país de maior desconfiança nas relações interpessoais: não vai além de 3% a proporção de brasileiros que responde positivamente à pergunta sobre se, em geral, pode-se confiar nas pessoas. Enquanto isso, nos países escandinavos, por exemplo, essa dimensão chega a 65% ou mais. Isso mostra que, no Brasil, há uma tendência maior do que em outros países comparados a ter como característica política cidadãos descrentes uns nos outros, levando à preponderância de uma visão negativa de suas instituições democráticas.

Esses problemas analíticos permitem reconhecer a importância da contribuição do conceito de cultura política para o estudo dos efeitos negativos da corrupção na construção do Estado Democrático de Direito. Uma vez que cultura política se refere às orientações políticas dos cidadãos em relação ao sistema político e ao papel atribuído a ele dentro desse sistema, é possível auferir que a corrupção gera a insatisfação e a desconfiança dos cidadãos o que, conseqüentemente, gera o distanciamento e a alienação em relação à democracia. Nesse ponto, a revisão da explicação sobre confiabilidade institucional tem o objetivo de indicar os impactos da corrupção no sistema político brasileiro.

Uma razão para o forte interesse na confiança social é que, por ser medida em pesquisas, faz-se uma correlação com um número de outras variáveis que a maioria das pessoas considera normativamente desejáveis. Em um nível individual, as pessoas que acreditam na maioria das outras em sua sociedade, podem, geralmente, ser acreditadas e são também mais inclinadas a terem uma visão positiva de suas instituições democráticas, a participarem mais na política, e a serem mais ativas nas organizações cívicas. Elas também são mais tolerantes com relação às minorias e às pessoas que não são como elas mesmas. Pessoas confiantes também têm uma visão mais otimista de suas possibilidades de influenciar as mudanças na sua própria vida e, não menos importante, tendem a ser mais felizes com relação a como suas vidas estão acontecendo.

A confiança institucional é entendida como a crença que os cidadãos depositam nas instituições como produto das experiências que estabelecem com elas. Se, por um lado, os valores e as preferências dos ci-

dadãos com relação às instituições e ao regime democrático influem no conjunto de suas atitudes e no seu sentimento de baixa confiança, por outro, os problemas de desempenho das instituições, tanto no sentido de não resolverem os graves problemas da sociedade quanto no de se desviarem de suas funções, estabelecidas conforme a sua justificativa ético-normativa, também marcam a experiência democrática dos cidadãos e a confiança institucional.

Em vista disso, o ponto de vista adotado é que a combinação entre as orientações, os valores políticos e as avaliações práticas do desempenho das instituições define as atitudes e os comportamentos dos cidadãos com relação ao regime. É precisamente essa dinâmica que define o desenvolvimento da confiança institucional.

As instituições democráticas são peça essencial da engenharia política de uma democracia, pois a elas compete garantir que as leis sejam cumpridas e que o regime seja de qualidade. Em tal suposição, está presente o argumento segundo o qual as instituições democráticas são uma ponte de interação entre os cidadãos e o regime, sobretudo, os partidos políticos e o Congresso.

Os encargos mais importantes das instituições democráticas são: garantir a correta distribuição do poder político, o seu controle e fiscalização; garantir a segurança tanto para os atores políticos quanto para os cidadãos nos processos de tomada de decisão; satisfazer os interesses e as demandas dos cidadãos através, por exemplo, da adoção de políticas públicas efetivas; assegurar o acesso à justiça.

É justamente porque as instituições políticas são elementos fundamentais à qualidade e ao bom funcionamento da democracia, através da garantia do cumprimento de normas e procedimentos do regime, que a relação entre elas e os cidadãos deve ser estreita. Contudo, as expectativas destes quanto à honestidade, imparcialidade, probidade e correto funcionamento das instituições (no sentido de satisfazerem seus interesses), geralmente é frustrada quando existe a percepção de corrupção nesse ambiente.

Esse fenômeno, portanto, aflige a sociedade e repercute na forma pela qual os cidadãos avaliam as instituições, revelando um quadro de desconfiança crescente quando eles acreditam que as suas instituições públicas estão praticando atos corruptos, de maneira a contrariar as normas e os princípios democráticos.

Regras institucionais democráticas, como a imparcialidade em eleições, a proibição no uso de recursos públicos ou a igualdade de acesso à justiça, ao naturalizar os direitos de cidadania, gerariam expectativas sociais a respeito de seu desempenho, assim como de seus funcionários, e isso afetaria a relação dos cidadãos com elas, ou seja, a confiança política dos cidadãos dependeria da coerência das instituições quanto à sua justificação normativa, e é o repertório de significações resultante do funcionamento destas instituições que determinaria a medida dessa confiança, que pode ou não se estender aos responsáveis por elas, conforme o comportamento deles seja compatível com aqueles objetivos.

Segundo Moisés (2010, p. 54-55),

Essa dinâmica envolveria, portanto, a percepção dos cidadãos a respeito das orientações normativas das instituições, decorrente da sua experiência prática com elas, e esses seriam fatores decisivos de determinação de confiança. Em tais condições, o julgamento dos cidadãos, que fundamentaria a sua decisão de confiar, seria baseado no desempenho institucional mas, ao mesmo tempo, tomaria por base a avaliação da consistência e da coerência internas das normas das instituições, mais do que a estrita avaliação do comportamento individual de gestores e administradores. Por certo, os ordenamentos normativos que estruturam o comportamento destes se constituem também em elemento importante para as avaliações e as atitudes dos cidadãos (WARREN, 1999); mas o móvel primordial dessas atitudes seria a avaliação do desempenho das instituições com base em sua justificação normativa. Por essa razão, alguns autores sustentaram que a confiança em instituições deveria ser vista também como um caso especial da confiança em pessoas, ou seja, como um equivalente funcional da confiança interpessoal (HARRÉ, 1999; COHEN, 1999). Esse esquema conceitual supõe que a aceitação e a identificação dos cidadãos com os princípios que justificam as instituições estão relacionadas com o compromisso moral que os vincula à sua comunidade política. Em última análise, a razão para as pessoas confiarem em instituições estaria no fato de elas serem definidas por leis adotadas em referência aos princípios de liberdade e igualdade, e uma vez que a sua legitimidade tenha sido socialmente reconhecida.

O baixo nível de confiança dos cidadãos brasileiros nas suas instituições políticas, agravado pela corrupção, é marcado por uma cultura submissa, caracterizada por uma aceitação passiva do sistema político, com

pequena tendência para a comunicação e pouca disposição para participar.

Muitos acreditam que as instituições não estão oferecendo soluções para o problema da corrupção, mas não sabem como agir diretamente no controle dessa mácula. Como exemplo, a pesquisa IBOPE revela que o partido político é a instituição menos confiável para os brasileiros. A pesquisa é feita anualmente pelo instituto, desde 2009, e tem o objetivo de acompanhar a relação de confiança da população com as organizações e pessoas de seu convívio social.

A confiança política significa a aquiescência e contribuição dos cidadãos na implementação de políticas sociais essenciais, injetadas na sociedade pelas autoridades públicas. Isso quer dizer que a confiança política é um bem fundamental para a vitória da governança democrática, pois, para que haja a boa gestão das instituições, elas precisam passar pelo crivo da confiança política que os cidadãos depositam sobre elas.

No caso do Brasil, um número crescente de cidadãos torna-se cada vez mais crítico das principais instituições do governo representativo. As evidências apresentadas sugerem que o apoio para a comunidade e para os princípios democráticos permanece esmagador.

Já as avaliações de desempenho do regime e confiança nos políticos e instituições é negativa, como se viu no dado presente na introdução deste trabalho e em outros que serão informados no capítulo 3. O apoio público às instituições centrais do representante do governo, destacando-se os partidos políticos e o Congresso, tem se fragilizado, o que pode criar sérios problemas para a estabilidade destes sistemas no processo de consolidação.

Assim, quando a corrupção acontece no seio das instituições, os cidadãos ficam desconfiados porque alguns dos atores políticos passam a não respeitar suas obrigações públicas e outros não obedecem mais às leis e normas que regulam a vida política e social. Em razão disso, surgem dúvidas a respeito dos direitos de cidadania e da efetividade dos governos e partidos políticos, o que leva à percepção negativa dos cidadãos quanto à capacidade das instituições públicas de operar como meios de realizar seus interesses ou preferências. Isso ajuda a explicar por que, algumas vezes, a desconfiança aparece associada à posição de parcelas do público que traduz um preocupante menosprezo pelas instituições de representação, inclusive com a admissão de que a democracia pode funcionar sem partidos ou sem parlamentos.

Em conclusão, este artigo serve para explicar a importância da variável confiança na efetividade de políticas públicas, na necessidade de cooperação social e na resolução dos dilemas coletivos, como forma que os cidadãos têm de afirmar sua obrigação com as condições impostas para que sejam, de fato, membros da comunidade política. A confiança é, portanto, um requisito imprescindível da cidadania, e a sua forma de realização são as instituições político-democráticas.

Feita a exposição do conceito de confiança institucional, passa-se ao seguinte capítulo, no qual são apresentados dados que mostram o impacto da percepção da corrupção na confiança institucional, que servem de referência para o presente trabalho.

Frente a esses dados que tornam evidentes as consequências negativas da corrupção para o regime democrático, o estudo do impacto da corrupção, seja a sua percepção ou sua experiência direta, no caso da democracia brasileira, torna-se essencial, já que é um fenômeno constante.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto Carlos. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema político. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. Sistema político. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CARVALHO, Ana karina Matos de. **Corrupção, política e confiança nas instituições democráticas brasileiras**. Teresina: UFPI, 2013.

CORREIO POPULAR. **Índice de confiança social**. Disponível em: <<http://correio-pop.files.wordpress.com/2011/10/pesquisa-ibope.jpg>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

DALTON, Russell J. 1999. Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, Pippa. **Critical citizens**. Oxford: Oxford University Press.

DELLA PORTA, Donatella; MÉNY, Yves. **Democracy and corruption in Europe (1997)**. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=WbGJM3uIUZUC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 4 mar. 2013.

DICIONÁRIO AURÉLIO. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/Confianca.html>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

DONNELLY, Jack. **Human Rights and World Politics**. Boulder: Westview, 1993.

EICHER, Sharon. **Corruption in international business: the challenge of cultural and legal diversity**. (2009). Disponível em: <http://www.ashgate.com/pdf/samplepages/corruption_in_international_business_ch1.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2013.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e sistema político no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilizacao brasileira, 2011, p. 92.

FILGUEIRAS, Fernando. **A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas**. Juiz de Fora: UFMF, 2006.

_____. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

HARDIN, R. Do we want trust in government? In: WARREN, Mark (Ed.). **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Índice de confiança social**. Disponível em: <www.ibope.com>. Acesso em: 29 jan. 2014

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo: Francis, 2009.

LIPSET, Seymour; LENZ, Gabriel. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MACPHERSON, Crawford B. **The life and times of liberal democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

MATOS, Olgaria Chain Féres. Transparência. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MIRANDA, Luiz Fernando Vasconcellos de. **Definido e medindo corrupção: métodos**. Disponível em: <http://www.academia.edu/584494/Definido_e_Medindo_Corruptao_Metodos>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. **Pensando a corrupção na política: aspectos teóricos e empíricos**. Dissertação (Especialização em Ciência Política). Rio de Janeiro, IUPERJ, 2007.

MOISÉS, José Álvaro. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: EDUSP, 2010.

_____; MENEGUELLO, Rachel. **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia** (Org.). São Paulo: Edusp, 2013.

NEWTON, Kenneth. Social and political trust in established democracies. In: NORRIS, Pippa. **Critical citizens**. Oxford: Oxford University Press.

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

OBSERVATÓRIO social do Brasil. **Marcha contra a corrupção marca o despertar de uma nova consciência**. Disponível em: <<http://www.observatoriosocialdo-brasil.org.br/marcha-contra-a-corrupcao-marca-o-despertar-de-uma-nova-consciencia-2-22007-212554.shtml>>. Acesso em: 30 fev. 2014.

OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza; DOMINGUEZ, Marcos Thimoteo. Revendo o conceito de sociedade civil para a construção de uma nova esfera pública no Brasil. **Jus Navigandi**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25040/revendo-o-conceito-de-sociedade-civil-para-a-construcao-de-uma-nova-esfera-publica-no-brasil/2#ixzz2w7Mqcc1O>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

REIS, Fábio Wanderley; CASTRO, Mônica Mata Machado de. Democracia, civismo e cinismo. Um estudo empírico sobre normas e racionalidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v.16, n.45, p. 25-46, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092001000100002>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

_____. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, Leonardo. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ROSE- ACKERMAN. **Corruption and government**. Causes, consequences, and reform. Disponível em: <<http://www.amazon.com/Corruption-Government-Causes-Consequences-Reform/dp/0521659124>>. Acesso em: 23 fev. 20014.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Democracia. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SCHNEIDER, Carsten Q. Schneide. **Prospects for the consolidation of latin american democracies: rethinking the role of corruption and institutional trust**. (2003). Disponível em: <<http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/339/1/n42a03.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

SILVA, Cleber de Deus Pereira da; EPITÁCIO, Sara. **Confiança institucional em sistema partidário cartelizado: as razões da abstenção eleitoral no Brasil**. Revista Eleições Cidadania. Ano 4, n. 4, jan./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-jurisprudencia-revista-eleicoes-cidadania-vol-4>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

SILVA, Cleber de Deus Pereira da. **O novo arranjo federativo brasileiro, o regime multipartidário e a competição política municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004**. Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Robert Bonifácio. **Desempenho governamental e apoio à democracia no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2009.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Os custos da corrupção**. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2731>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. O controle da corrupção como desafio transnacional. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: UNICAMP, 2002.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven (1992). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press, 1992.

TREVISAN, Antoninho Marmo et al. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ateliê Editora, 2003.

VASCONCELOS, Camila de L. Baquero. **Confiança nas instituições políticas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2011. Disponível em: <http://www.ufpel.tche.br/isp/ppgcs/eics/dvd/documentos/gts_lleics/gt13/gt13_camila.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2013.

VÁSQUEZ, Rodrigo Alonso. **Confiança institucional e corrupção no Brasil pós 1985**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2010.