



Ano 4 • n. 4
Teresina-PI – jan./dez. 2012
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

Confiança institucional em sistema partidário cartelizado: as razões da abstenção eleitoral no Brasil

Cleber de Deus *

Sara Epitácio**

RESUMO: O conceito de confiança é utilizado na Ciência Política para auferir o grau ou nível de adesão do cidadão aos regimes democráticos. No caso brasileiro, as pesquisas estão relacionadas ao segundo experimento democrático e estas revelam que, entre as instituições pesquisadas, os partidos políticos apresentam os menores índices de confiança. Não obstante, é pertinente questionar: as sociedades que confiam pouco nas instituições, em particular nos partidos, possuem elevado nível de abstenção eleitoral? Ou seja, confiar menos nos partidos reduz o exercício do sufrágio?

PALAVRAS-CHAVE: Cultura política. Partido político. Confiança. Instituições

1 INTRODUÇÃO

O objetivo central do presente artigo é verificar quais as implicações práticas que o baixo índice de confiança nos partidos exerce sobre as instituições democráticas brasileiras. Para tanto, serão utilizados os resultados os *surveys* sobre confiança (Latinobarômetro) aplicados no Brasil entre 1998 a 2008, e os índices de comparecimento eleitoral nas eleições presidenciais, pois acredita-se que tal índice é relevante para verificar de que forma uma variável cultural interfere nos aspectos institucionais, ou seja, de que forma a confiança atua na democracia

*Professor do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI)

** Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

procedimental. Visto isso, este artigo está organizado em duas seções: inicialmente será apresentado um breve histórico do conceito de *confiança*, com destaque para a utilização desta literatura na compreensão das instituições políticas brasileiras desde sua matriz ensaística até a atualidade; e posteriormente, será verificado se há uma correspondência entre baixo índice de confiança e participação eleitoral.

A busca por um modelo ideal de sociedade que pudesse combinar eficiência (participação) e estabilidade democrática foi o pressuposto básico para o surgimento e atuação da vertente analítica culturalista. Esta preconizava que o desenvolvimento democrático só seria possível mediante o desenvolvimento de uma cultura política, ou seja, “um conjunto de tendências psicológicas dos membros de uma sociedade em relação à política” (ALMOND; VERBA, 1962). Ocorrida na segunda metade do século XX, essa vertente analítica propôs, além de uma busca por padrões de organização social, uma prática intervencionista. Ou seja, através de análises exploratórias com técnicas avançadas de *survey* e a comparação entre países, acreditava-se na possibilidade de construir causalidades em que a cultura seria utilizada como variável independente em detrimento do aparato institucional. Dessa forma, para os comportamentalistas, seria possível democratizar sociedades marcadas pelo *parochialismo*, ausência de um sistema político, e o *subjetivismo* persistente em sociedades onde os indivíduos reconhecem as instituições políticas, mas não se sentem motivados a participar, em favor de uma cultura política participativa e, portanto democrática. Em padrão culturalista, a confiança (interpessoal e institucional) é vista como cimento necessário para a associação entre os cidadãos e as instituições. A interdependência de ambos é garantida devido à necessidade dos indivíduos em buscar a realização de suas demandas (inputs) e as instituições políticas, por sua vez, utilizarem a confiança como mecanismo regulatório para atender e gerar demandas (outputs). Dessa forma, é possível retroalimentar o sistema através da geração de *accountability* - capital de governança (EASTON, 1968; MOISÉS, 2010). Diante da centralidade atribuída à confiança para a consolidação democrática, ela se tornou uma variável mensurável e quantificada: quanto maior o índice de confiança apresentado em um determinado país, maior a estabilidade e governabilidade política. (INGLEHART, 1999; ALMOND e VERBA, 1963; PUTNAM, 1993).

De acordo com Timothy Power (2005), os estudos sobre confiança ganharam força na década de 1970, pesquisas de opinião demonstravam um expressivo declínio nos níveis de confiança do cidadão, em relação as suas instituições políticas, em particular, nos partidos políticos. De acordo com Power (2005) três vertentes analíticas foram utilizadas para explicar o declínio da confiança. A primeira relaciona confiança aos aspectos econômicos, dessa forma a estagnação do desenvolvimento econômico e ampliação das demandas sociais contribuem para o declínio da confiança nas instituições democráticas (CROZIER; HUNTINGTON; WATANUKI, 1975). A segunda vertente analisa confiança através de duas dimensões, a interpessoal e institucional, ambas são vistas como componentes do *capital social*, definido por Putnam (1993, p. 177) como “às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Contrapondo-se aos diagnósticos mais pessimistas, Ronald Inglehart (2009) observa a redução dos índices de confiança através da mudança geracional. No período de 1981 e 2001, o autor observa o deslocamento de valores tradicionais para valores seculares-racionais e de valores materiais para auto expressão. Para Inglehart (2009) essa nova geração é motivada por demandas políticas plurais que estão para além de questões econômicas. Os partidos políticos, por seu turno, não conseguem responder a uma gama diversificada de demandas surgidas no pós-guerra. Este novo contexto colocou à disposição dos cidadãos diversas fontes de informação e possibilitou a construção de interesses e visões de mundo heterogêneos. Qualidade ambiental, direitos da mulher e direitos do consumidor são postos na pauta de discussão das políticas públicas (DIAMMOND & GUNTHER, 1999). A ausência de articulação entre as demandas sociais e os partidos facilita o deslocamento dos canais participativos do corpo hierárquico partidário, em favor de uma democracia direta (referendos, plebiscitos) (MANIN, 2005). Se o declínio da confiança é visto como algo sintomático em democracias consolidadas, nas recentes democracias latino-americanas, africanas e do Leste Europeu, esse índice é visto como um prenúncio para o fim do regime. A fragilidade das democracias recentes se deve, de acordo com essa literatura, a não acumulação de um *capital de governança* que pudesse equilibrar

demandas e políticas mesmo em momentos de crise (Moisés, 2010). Por não terem vivenciado experiências democráticas duradouras, estes países estariam mais propensos a utilizar o retorno autoritário para a resolução de problemas de coordenação política. Para Inglehart, as democracias em desenvolvimento não ultrapassaram questões materiais e, por conseguinte, suas instituições não transitaram de uma lógica tradicional para secular-racional.

As críticas à utilização da confiança como variável independente se confundem com as críticas ao próprio paradigma culturalista, estas estão centradas na persistência de aspectos normativos e na dificuldade de relacionar cultura política (confiança) com variáveis institucionais. Sobre a primeira, é importante ressaltar que desde os estudos pioneiros de Almond e Verba (1963) até os trabalhos recentes de Robert Putnam (1993) e Inglehart (2009) a democracia e suas instituições são definidas normativamente em moldes liberais (tipo ideal) e pressupõe uma universalidade de valores sobre os direitos individuais aliado ao desenvolvimento econômico, ou seja, sociedades que conseguiram transitar do tradicional para o moderno adquiriram ao logo desse processo características históricas, sociais e econômicas, que garantem o bom funcionamento das instituições democráticas (LIMONGI, 1997). Inglehart e Putnam ao utilizar a confiança interpessoal como uma das variáveis integrantes de uma cultura política virtuosa e por conseguinte pró-democrática, não atentam para a ausência de precisão sobre o que de fato significa confiança interpessoal, e também de que forma os resultados dos *surveys*, que buscam mensurar esta variável, podem ser interpretados de maneira unívoca, tendo em vista que a concepção do termo possui uma variação cultural (FERES; EISENBERG, 2006).

Em síntese, é possível afirmar que enquanto para o comportamentalismo a democracia é concebida através de um conceito amplo que envolve variáveis culturais e suas influências no ordenamento institucional, de outro modo, de acordo com paradigma institucionalista, a democracia deve ser concebida através de um conceito mínimo geralmente relacionado a um conjunto de regras e procedimentos, nas palavras de Schumpeter (1961) “a livre competição pelo voto livre”.

Em termos metodológicos, a crítica converge para o excesso de análises empíricas e o desprezo à influência que as instituições

exercem na coordenação do comportamento dos indivíduos e na instauração da democracia. Uma análise alternativa, ou seja, que busca a convergência entre o comportamento e instituições é encontrada nos trabalhos Pippa Norris (1999). Para a autora, confiança política deve ser concebida como uma variável multidimensional (comunidade política, regime, desempenho do regime, instituições e atores políticos). Nesse sentido, a ampliação do ceticismo dos cidadãos com relação a algumas das dimensões não implica necessariamente na falência dos regimes democráticos, tal indício pode demonstrar uma ampliação do nível de exigência e criticidade dos cidadãos sobre a possibilidade de *accountability* mais amplo do que as instituições podem responder.

Em análise sobre a relação entre confiança partidária no contexto latino americano, Saéz e Freidenberg (2002) observam que apesar da percepção hostil dos eleitores, os sistemas de partidos apresentam certos níveis de estabilidade na região. A diversidade de cenários, que mesclam tradições partidárias sólidas e organizações marcadas pela descontinuidade e inexistência de máquinas partidárias estruturadas, esteve sujeita a transformações nos textos constitucionais, as leis partidárias e as leis eleitorais buscaram garantir a liberdade de ação dos (ver tabela 1) partidos e a manutenção de eleições periódicas. O multipartidarismo, a polarização ideológica e o apoio social são enumerados como características relevantes para a estabilidade do sistema partidário (SAÉZ; FREIDENBERG, 2002).

Tabela 1 – Confiança nos partidos políticos da América Latina* (%) (2009)

PAÍS	Muita/Alguma	Pouca/ Nenhuma	N/R- N/S
ARGENTINA	14,60	84,70	0,70
BOLÍVIA	20,20	77,30	2,50
BRASIL	20,40	77,90	1,70
COLOMBIA	25,30	69,10	5,60
COSTA RICA	23,90	73,60	2,50
CHILE	21,80	76,70	1,50
ECUADOR	14,40	82,40	3,20
EL SALVADOR	38,30	57,70	4,00

GUATEMALA	21,60	75,50	2,90
HONDURAS	16,20	80,20	3,60
MÉXICO	18,70	78,90	2,40
NICARAGUA	14,30	80,40	5,30
PANAMA	31,20	64,80	4,00
PARAGUAY	24,20	74,90	0,90
PERÚ	11,20	86,90	1,90
URUGUAY	46,10	50,90	3,00
VENEZUELA	33,80	63,60	2,60
TOTAL	23,20	74,00	2,80

Fonte: Latinobarômetro/2009

*A possibilidade de reposta contidas no questionário são: 1—muita, 2—alguma, 3—pouca, 4—nenhuma, 8—não sabe e 0—não responde. Optamos por agrupar as possibilidades de respostas em três categorias; (1) muita e alguma/ (2) pouca e nenhuma/ (3) não sabe e não responde.

Para os termos desse artigo o questionamento a ser explorado é: quais as implicações práticas que o declínio da confiança provoca nas democracias? Confiar pouco revela uma crise nas instituições democráticas (ALMOND; VERBA, 1963; PUTNAM, 1993), ou revela o surgimento de um público crítico capaz de gerar demandas plurais que dificilmente serão canalizadas pelas instituições políticas (Norris, 1999; Inglehart, 1997). A luz do caso brasileiro será analisada a relação entre confiança nos partidos políticos e participação eleitoral.

2 O CASO BRASILEIRO

No Brasil, a preocupação com as determinantes culturais remete a tradição ensaística em que o projeto modernizante, a partir de mudanças culturais, foi largamente discutido. A cultura ibérica colonizadora foi relacionada, por estes autores, ao fracasso das instituições e aos ciclos viciosos em que práticas tradicionalistas impediram a racionalização das instituições políticas brasileiras e, por conseguinte, contribuíram para um déficit na construção dos laços de confiança, (REIS, 1998; CARVALHO, 2002; MOISÉS, 2005). Nesse sentido,

os partidos políticos compreendidos como agentes indispensáveis na intermediação entre sociedade e Estado, foram construídos apenas para coordenar a rotatividade de elites oligárquicas no poder.

As críticas aos partidos não estão restritas ao paradigma culturalista. Estudos de matriz institucionalista, também, reforçavam o descrédito nos partidos brasileiros. Sartori (1982), Meneguello & Lamounier (1986) afirmaram que o Brasil não produziu partidos consolidados. Segundo os autores, os partidos surgidos no país apresentaram uma trajetória efêmera, não houve tempo para a consolidação de uma competição entre os partidos, ou mesmo a possibilidade de se estruturar uma moderada polarização ideológica. Afirmam ainda que a história dos partidos nacionais revela o antipartidarismo como marca indelével da cultura política brasileira. “Em perspectiva comparada o Brasil é um caso notório de subdesenvolvimento partidário (...) torna evidente a descontinuidade das formações partidárias de um período a outro”. (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 09). A institucionalização partidária é, por estes autores, compreendida como a combinação de partidos com fortes raízes sociais (partidos de massa) e partidos que se mantêm competitivo em um *continuum* histórico. Ao invés de organizações com vínculos sociais, os partidos brasileiros desenvolveram-se sob tutela estatal, “não conheceu partidos formados de baixo para cima”. De acordo com esta literatura, a ausência de articulações políticas respaldadas em aspectos ideológicos atrofiou qualquer projeto em favor de partidos com forte enraizamento social. Não houve no Brasil o desenvolvimento de uma democracia de partido, as expressões do protesto e da representação de interesses eram direitos reservados a uma diminuta minoria. (MELO: 2007, p. 269). Em lugar de uma mobilização social em prol do fortalecimento partidário, o Estado brasileiro foi o grande catalisador da representação e dos interesses políticos.

Amparado no argumento do subdesenvolvimento partidário, Scott Mainwaring (2001) analisa o processo de institucionalização brasileiro como um *continuum* desenvolvido em quatro dimensões: estabilidade dos padrões de competição partidária; vigor das raízes sociais dos partidos; grau de legitimidade que os atores conferem aos partidos; influência dos partidos, enquanto organização impessoal, no comportamento político e na definição de políticas públicas

(MAINWARING, 2001, p. 12). Em posse destas variáveis, o autor conclui que o sistema partidário é pouco institucionalizado. Fatores estruturais impediram a criação de *partidos de massa*, em lugar destes, elites políticas organizaram os partidos apenas para garantir interesses particulares. Estruturalmente, o presidencialismo e o federalismo descentralizado dificultam a atuação do executivo por via partidária. Para garantir a governabilidade, o presidente utiliza-se da *patronagem* (ABRUCIO, 1997).

Apesar de tais características que impediram o desenvolvimento de partidos de massa no Brasil, o experimento democrático recente atribuiu aos partidos um papel central no processo de transição (LIMA, 1997). O retorno às eleições diretas e a necessidade de representação política exclusivamente pela via partidária reabriram o debate sobre a função dos partidos na democracia brasileira. As vertentes analíticas comportamentalistas e institucionalistas, que outrora convergiam sobre a fragilidade partidária, passam a divergir sobre a atuação dos partidos no novo contexto democrático. Para os institucionalistas os partidos brasileiros, na atualidade, são responsáveis por estruturar a competição política, auxiliar na sustentação de maiorias governantes e oferecer atalhos importantes para a decisão do voto (PAIVA; BRAGA; PIMENTEL, 2007). Ou seja, as funções procedimentais dos partidos foram cumpridas ao longo dos trinta anos de democracia recente. Por outro lado, os favoráveis ao paradigma comportamentalista enfatizam que os aspectos procedimentais não são suficientes para avaliar a estabelecimento do regime democrático. Outras variáveis como opinião, atitude e comportamento dos cidadãos com relação às instituições democráticas devem ser consideradas.

Adepto da vertente comportamentalista Álvaro Moisés (2005) busca analisar a avaliação dos indivíduos com relação às instituições democráticas no Brasil. De acordo com o autor, de fato há uma consolidação democrática no país, a permanência de eleições periódicas e o respeito às regras do jogo democrático contribuíram para a estabilidade do sistema e a consolidação de um ciclo virtuoso em que interrupções autoritárias não representam ameaça. Entretanto, esse cenário convive com um paradoxo: “as instituições democráticas são objeto de ampla e continuada desconfiança dos cidadãos” (MOISÉS, 2005, p. 34). Em pesquisas de *survey* o autor destaca que a desconfiança nas

instituições pode ser observada, não só no Brasil como também em toda a América Latina e Europa. Dentre as instituições analisadas os partidos políticos apresentam a pior avaliação (ver tabela 2). *Qual a justificativa para o declínio da confiança?* O problema que esta onda de desconfiança representa, de acordo com Moisés, é principalmente devido ao processo de redemocratização ser algo recente e a sociedade civil, no geral, não ter acumulado um capital político suficiente que possa ser utilizado, em momentos de tensão, em prol da manutenção democrática.

Tabela 2 – Confiança nas instituições brasileiras

Instituições	Muita/Alguma (%)	Pouca/Nenhuma (%)	N/ S-/NR (%)
Congresso	31,6	64,8	3,6
Judiciário	41,6	55,17	3,3
Partidos Políticos	20,4	77,9	1,7
Forças Armadas	61,3	36,4	2,3
Adm/ Pública	36,6	60,7	2,7
Gov/ Municipal	37,8	61,0	1,2
Igreja	76,7	23,8	2,2

Fonte: Latinobarômetro/2009 – A possibilidade de resposta contida no questionário são: 1- muita, 2- alguma, 3- pouca, 4- nenhuma, 8- não sabe e 0- não responde. Optamos por agrupar as possibilidades de resposta em três categorias; (1) muita e alguma/ (2) pouca e nenhuma/ (3) não sabe e não responde.

2.1 Latino barômetro

Na tentativa de observar a possível interferência que variáveis comportamentais exercem sobre os aspectos institucionais foram observados os índices de abstenção e os índices de confiança. O objetivo é verificar se confiar menos nos partidos faz com que os indivíduos se abstenham do exercício do sufrágio. A abstenção eleitoral apesar de não ocupar um lugar central na ciência política é

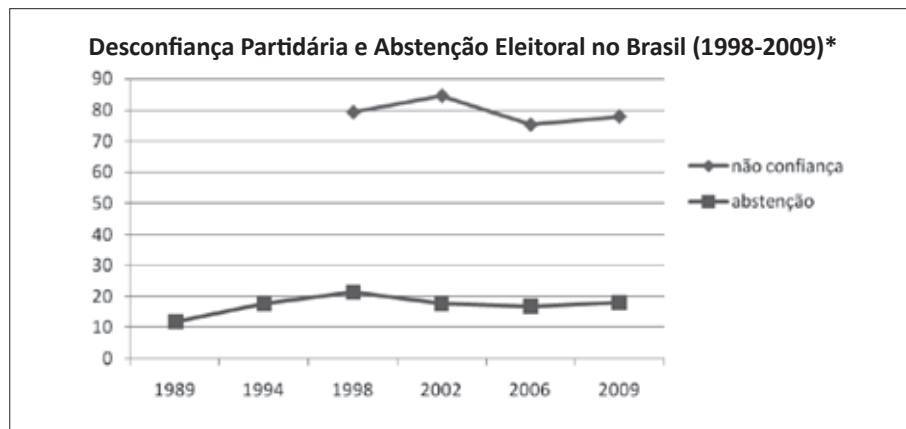
um índice relevante, entretanto, o significado de sua mensuração apresenta alguns dissensos.

Tabela 3 – Confiança nos Partidos Políticos/ União Europeia

Países	Não Confiam (%)	Confiam (%)	Não Sabem (%)
Reino Unido	87	9	4
Dinamarca	46	50	4
França	86	9	5
Bélgica	77	21	2
Alemanha	74	20	6

Fonte: Eurobarômetro/2009

GRÁFICO 1 – Desconfiança Partidária e Abstenção Eleitoral no Brasil (1998-2009)



Fonte: Latinobarômetro/2009-Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

*As eleições de 1989 e 1994 também serão analisadas, mas sem a comparação com os índices de confiança partidária, pois a série histórica disposta pelo banco de dados do Latinobarômetro foi iniciada em 1995.

3 CONFIANÇA E ELEIÇÕES: ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DOS ÍNDICES DE CONFIANÇA PARTIDÁRIA NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS BRASILEIRAS.

A meta central nesse *paper*, mas que comprovar ou refutar uma hipótese ainda sob investigação – de que os regimes democráticos são dependentes da confiança dos cidadãos para sua manutenção, estabilidade e consolidação –, foi precisamente de pontuar uma questão empírica que a literatura debatida não apresenta uma resposta satisfatória: nenhum caso onde a existência de baixa confiança nos partidos políticos levou ao fim do regime democrático.

Indiscutivelmente, torna-se necessário realizar tal estudo numa perspectiva comparada para se verificar tal hipótese. Como o declínio na confiança nos partidos políticos é uma tendência mundial, razão de se inserir os índices da União Europeia, a questão torna-se mais intrigante ainda. Logo, a hipótese de Moisés:

Se o declínio da confiança é visto como algo sintomático em democracias consolidadas, nas recentes democracias latino-americanas, africanas e do Leste Europeu, esse índice é visto como um prenúncio para o fim do regime.

É no mínimo, insustentável do ponto de vista empírico.

Adicionalmente, como se explicaria a elevada participação eleitoral nas eleições presidenciais brasileiras entre 1998 e 2010? O nível de abstenção estabilizou-se em torno de 20%. O argumento do voto obrigatório não é condição suficiente para explicar o fenômeno dos baixos índices de apoio aos partidos políticos e elevada participação eleitoral.

Nesse caso, seria mais plausível apresentar a hipótese que sustenta haver uma baixa confiança nos partidos e fim do regime democrático como uma condição necessária para sobrevivência do regime. A suficiência para manutenção do regime precisa ser mais bem especificada.

O fenômeno da relação entre abstenção eleitoral e baixa confiança ainda vem sendo pouco explorado pela literatura da Ciência Política brasileira. Tal aspecto parece, também, receber mais atenção. Assim,

mais que apresentar uma conclusão apressada sobre aspectos fundamentais do processo eleitoral e partidário brasileiro, nossa intenção foi tão-somente apontar uma proposição de investigação que nos parece ser válida para futuras pesquisas sobre a dinâmica das instituições democráticas em nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Lua Nova, n. 33, 1994.

ALMOND, Gabriel and POWER Jr., G. Bingham (1980/1966). **Uma Teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

ALMOND, Gabriel e VERBA, Sidney. **The civic culture** – political attitudes and democracy in five nations. Newbury Park, Sage, 1989.

BAQUERO, Marcello Culturas(s). **Política(s) e democracia no século XXI na américa latina**. Porto Alegre, ed. UFRGS, 2011.

DIAMOND, L.; GUNTHER, R. **Political parties and democracy**. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.

FERES JUNIOR, João e EISENBERG, José. **Dormindo com o inimigo: uma crítica ao conceito de confiança**. Dados [online], 2006, vol. 49, n. 3.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**. São Paulo: Ática, 1994.

INGLEHART, Ronald e WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**. São Paulo: ed. Verbena, 2009.

LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

Latinobarômetro - in: www.latinobarometro.org

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, 2006.

MOISÉS, José Álvaro. (org.) **Democracia e confiança** – por que os cidadãos desconfiam das instituições democráticas? 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

NORRIS, Pippa. **Democratic deficit: critical citizens revisited**. New York: Cambridge University Press, 2011.

OLAVO, Brasil de Lima Jr. **Instituições políticas democráticas**. O Segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

PAIVA, D.; BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL JR, J. T. P. **Eleitorado e partidos políticos no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, vol.13, n. 2, Novembro, 2007, pp. 388-408.

POWER, Timothy J. e JAMISON, Giselle D. **Desconfiança política na América Latina**. Opinião Pública [online]. 2005, vol.11, n. 1, pp. 64-93.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia** – a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro. FGV Editora, 1996.

SAÉZ, Manuel e FREIDENBERG, Flávia. **Partidos políticos na América Latina**. Opinião Pública, Campinas, vol. VIII, n. 2, 2002.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Zahar, 1984.