



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

A confiança nas instituições

Geórgia Pelissaro dos Santos

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de Master of Arts in Governance, Leadership and Democracy Studies

Lisboa

Janeiro de 2013



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

A confiança nas instituições

Geórgia Pelissaro dos Santos

Sob orientação do Professor Doutor André Azevedo Alves

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de Master of Arts in Governance, Leadership and Democracy Studies

Lisboa

Janeiro de 2013

Resumo

A investigação que segue propõe questionar a atual concepção de consolidação democrática no Brasil que parte do princípio que o regime naquele país está seguro e livre de riscos. O estudo é construído a partir da análise de dados empíricos sobre o apoio dos brasileiros à democracia e sobre o nível de confiança que os cidadãos depositam nas instituições democráticas. Para tal fim, utiliza-se a perspectiva da Política Comparada com uma abordagem culturalista. A confiança dos brasileiros nas instituições públicas é comparada com a situação atual em Argentina, Chile e Uruguai, todos países da América Latina. A pesquisa mostra que apesar de as novas democracias em questão figurarem no rol de casos bem sucedidos da Terceira Onda de Democratização, o apoio ao regime ainda é baixo no Brasil e o nível de desconfiança bastante alto, o que pode configurar uma ameaça à legitimidade da democracia a partir do momento em que o sintoma é constante e persistente.

Palavras chave: democracia – consolidação – confiança – instituições – Brasil

Total: Aproximadamente 25 mil palavras

Abstract

The following research questions itself on the current concept of democratic consolidation in Brazil, which assumes that the regime in that country is safe and risk-free. The study is built from the empirical analysis of data on the support of Brazilian democracy and the level of trust that citizens place in democratic institutions. To this end, it was chosen the perspective of comparative politics with a culturalist approach. The trust of Brazilians in public institutions is compared with the current situation in Argentina, Chile and Uruguay, all Latin American countries. Research shows that although the new democracies in question are on the list of successful cases of the Third Wave of Democratization, support for the regime is still low in Brazil and the level of distrust is very high, which can set a threat to the legitimacy of democracy from the moment the symptoms are persistent and constant.

Keywords: democracy - consolidation - trust - institutions – Brazil

Total: Approximately 25,000 words

Agradecimentos

Toda a minha gratidão, por tudo e para sempre, antes de mais nada, é de minha mãe, Gertrudes, e de meu pai, Jorge Felipe. Obrigada a eles pelo apoio já usual, pelas risadas e choros tanto via Skype quanto pelas calçadas de Lisboa. Obrigada a eles pela mão permanentemente estendida e os braços sempre abertos. Obrigada a eles pelos beijos calorosos e emanam o amor que chega a ser palpável. Obrigada a eles por terem sido capazes de mostrar a mim o que é amor e felicidade e o que realmente importa nessa vida.

Obrigada ao Cléber, meu amor, que pacientemente aguardou que esse ano terminasse e que também me deu forças durante esse período tão importante da minha vida com a certeza de que eu voltaria melhor para casa.

Obrigada à minha família, que tanto acredita em mim. Vô Orozimbo, vó Damaris, Marta, Lino, Iliane, Victoria, Ronaldo, Fernanda e Helô. Vocês são as melhores pessoas que alguém poderia querer por perto.

Obrigada às minhas amigas queridas que ficaram do outro lado Atlântico: Evelin, Fernanda, Flávia e Renata, que jamais permitiram que eu me sentisse sozinha; e à amiga deste lado, Ana, que foi uma grata surpresa neste ano de tantas novidades.

Um agradecimento, ainda, ao meu orientador, Professor Doutor André Azevedo Alves, que me auxiliou nesse período de descobertas e turbulências.

Finalmente, mas não menos importante, um agradecimento especial ao Instituto Ling, na figura do senhor Willian Ling, que por meio do programa Jornalista de Visão permitiu que eu pudesse ter a experiência multidisciplinar de passar do jornalismo para Ciência Política, especialmente em um local de tanto prestígio e onde fui tão bem recebido como o Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

Aos meus pais, Jorge e Gertrudes, pelo amor transatlântico.

Sumário

Lista de Figuras, p.8

Lista de Quadros, p. 9

Lista de Gráficos, p.10

Introdução, p.11

1. Consolidação da democracia no Brasil em perspectiva comparada, p.15

1.1 História política do Brasil, p.18

1.2 Democratização do Brasil e o papel das instituições, p.25

1.3 Metodologia, p.37

1.3.1 Democracia no Brasil em Política Comparada, p.39

2. A confiança nas instituições políticas no Brasil e América Latina, p.46

2.1 Argentina, p.50

2.2 Chile, p.57

2.3 Uruguai, p.64

2.4 O apoio à democracia, p.70

2.5 Confiança nas instituições, p.76

2.5.1 Confiança no Congresso Nacional, p.77

2.5.2 Confiança nos partidos políticos, p.79

2.5.3 Confiança no Governo, p.80

2.5.4 Confiança no Judiciário, p.81

3. O paradoxo da consolidação democrática no Brasil, p.84

Conclusão, p.109

Bibliografia, p.111

Lista de Figuras

Figura 1 Índice de Confiança Social (Brasil), p.32

Figura 2 Índice de Confiança Social nas Instituições brasileiras, p.33

Figura 3 Evolução do apoio à democracia na América Latina (1995-2013), p.71

Lista de Quadros

Quadro 1 Relação entre o período histórico e o número de democracias no mundo, p.16

Quadro 2 Evolução no número de países democráticos / percentual, p.17

Quadro 3 Aumento no apoio à democracia em relação à média de cada país no período (1995-2013), p.72

Quadro 4 Preferência da população com relação ao regime de governo, p.74

Quadro 5 Nível de confiança no Congresso (2011), p.78

Quadro 6 Nível de confiança nos Partidos (2011), p.80

Quadro 7 Nível de confiança no Governo (2011), p.81

Quadro 8 Nível de confiança no Judiciário, p.82

Quadro 9 Índice de Confiança em Instituições de acordo com o grau de escolaridade (em pontos percentuais), p.97

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Pode haver democracia sem Congresso Nacional e Partidos, p.75

Gráfico 2 Confiança no Congresso Nacional (2011), p.78

Gráfico 3 Confiança nos Partidos Políticos (2011), p.79

Gráfico 4 Confiança no Governo (2011), p.80

Gráfico 5 Confiança no Judiciário (2011), p.82

Introdução

Após 30 anos do fim do governo autoritário, o Brasil é considerado um caso de sucesso na América Latina, inclusive entre países do Cone Sul, onde a consolidação democrática foi mais intensa que nos países andinos e América Central. No mundo acadêmico, é praticamente consensual o fato de que a democracia brasileira está consolidada, segura e virtualmente livre da iminência de um golpe de Estado ao passo que as eleições são livres, os partidos políticos constituem instituições fortes e o sistema sobreviveu a inúmeros percalços desde a redemocratização em 1985. Percalços que incluem a morte do presidente eleito indiretamente em 1984, o *impeachment* do primeiro presidente eleito pela população via voto direto após a Ditadura Militar no início da década de 1990 e denúncias de corrupção no Executivo e Legislativo que levaram à prisão, inclusive, do ex-chefe da Casa Civil do governo de Luís Inácio Lula da Silva. Por esses e outros motivos, para a maioria dos teóricos da democracia, o Brasil é visto com otimismo no campo da consolidação do regime. Eles reconhecem, no entanto, que o país enfrenta sérios problemas sociais, apesar da economia ascendente, como corrupção, pobreza extrema, fome, crime organizado, violência urbana, morosidade burocrática e a péssima qualidade dos serviços públicos. Mesmo assim, não creem que estes sejam motivos fortes o suficiente para insurgências ou golpes e, portanto, não são caracterizados como uma ameaça a democracia.

A investigação que segue, no entanto, apresenta um panorama diferente ao passo que se propõe a discutir e questionar justamente essa concepção vigente sobre consolidação democrática no Brasil. Para apresentar uma

perspectiva distinta sobre os rumos da democracia naquele país – ou seja, de que há, sim, riscos à manutenção do regime – fez-se o cruzamento de diversos indicadores existentes, especialmente aqueles divulgados pelo Latinobarómetro, e foi feita a contextualização na literatura em torno da (des)confiança dos cidadãos nas instituições democráticas – a saber, o Congresso, Partidos, Governo e Judiciário – sob a perspectiva da política comparada, no caso, a confiança na democracia brasileira a ser comparada às situações de Argentina, Chile e Uruguai. O uso da política comparada neste estudo faz-se por meio de uma abordagem culturalista generalizada.

No Capítulo 1 – *A consolidação da democracia no Brasil em perspectiva comparada*, aborda-se, primeiramente, o contexto da Terceira Onda de Democratização, proposto por Huntington e no qual o país em questão se encaixa. Na sequência, retoma-se brevemente a história política do Brasil (com especial ênfase ao período de 20 anos da Ditadura Militar) até chegar ao ponto de explicar a redemocratização na década de 1980 e as consequências políticas e institucionais decorrentes de tal movimento. Também no primeiro capítulo há espaço para delimitar a importância das instituições na construção e sustentabilidade do processo democrático e, conseqüentemente, a importância do apoio dos cidadãos a essas instituições. Também esclarece-se a metodologia utilizada para a condução da pesquisa, no caso a política comparada por meio de uma análise de dados provenientes de *surveys* em quatro países, e a justificativa para sua escolha.

No Capítulo 2 – *A confiança nas instituições políticas no Brasil e América Latina*, explora-se a abordagem culturalista da perspectiva da política comparada e as causas, efeitos e importância da confiança da população nas

instituições democráticas. Como o estudo comparado utiliza dados de pesquisas de opinião em outros países além do Brasil, faz-se uma pequena retrospectiva da história política de Argentina, Chile e Uruguai afim de contextualizar a investigação e prover dados mais substâncias para a comparação, promovendo, assim, mais rigor e precisão científicas. É nesta seção do trabalho em que são apresentados os indicadores usados como base para a investigação acerca da confiança dos cidadãos nas instituições públicas. No subcapítulo 2.4 – *O apoio à democracia*, são exibidos dados das quatro nações com relação ao suporte da população ao regime democrático; já no subcapítulo 2.5 – *Confiança nas instituições*, são, então apresentados os dados mais relevantes da investigação, que mostram que a maioria dos cidadãos do Cone Sul não confiam nas instituições democráticas.

No *Capítulo 3 - O paradoxo da consolidação democrática no Brasil*, faz-se, portanto, a análise dos indicadores sob à luz da literatura selecionada e dos indicadores descritos no capítulo anterior. A revisão bibliográfica inicial apresentada no começo da seção dá conta do fato de que a maioria dos teóricos, como foi mencionado no início, vê a democracia brasileira como consolidada e bem sucedida. A análise dos dados empíricos desta investigação atesta, no entanto, que ao partir do pressuposto de que a confiança (ou desconfiança) dos cidadãos nas instituições democráticas é fator importante para a consolidação, o país ainda tem um longo caminho a traçar.

Esta pesquisa em nenhum momento ignora o fato de que a democracia brasileira evoluiu muito nos últimos 30 anos e foi capaz de desenvolver um sistema eleitoral robusto e funcional. A ideia não é desmerecer os avanços que o Brasil conquistou mas sim reforçar a necessidade de estar alerta aos riscos

que podem levar a um caminho que não seja o da democracia. Desafia-se, portanto, a concepção em voga de que a democracia brasileira está consolidada e propõe-se uma atenção maior não apenas à desconfiança dos cidadãos em relação às instituições mas também às causas e efeitos desse sintoma, que pode culminar na diminuição de apoio ao regime que, como se verá adiante, pode ser um fator de risco ao sistema.

1. A consolidação da democracia no Brasil em perspectiva comparada

Há quarenta anos o mundo experienciou o começo do que Samuel Huntington (1991, p.12) chama de a Terceira Onda de Democratização. “Entre 1974 e 1990, ao menos 30 países realizaram transições democráticas, quase dobrando o número de governos democráticos no mundo.” O autor argumenta que se trata da terceira onda porque estabelece outras duas anteriores: a primeira começou na década de 1820, quando o sufrágio nos Estados Unidos da América foi ampliado a uma maior proporção da população masculina, elevando a 29 o número de democracias no mundo; a segunda onda de democratização começou com o triunfo dos aliados na Segunda Guerra Mundial e se estendeu até 1962, quando 36 países já contavam com governos democráticos. E então, em 1974, na ocasião da Revolução Portuguesa em 25 de abril, começou a chamada terceira onda, movimento que é considerado por alguns autores como a presente era de transições democráticas – embora haja discussões em torno do tema, que questionam se de fato ainda vive-se a terceira onda, se as transições estão estagnadas, se vive-se a quarta onda ou se, pior, há uma evolução reversiva. Os questionamentos são aceitáveis porque só há uma terceira onda de democratização quando as duas primeiras são interrompidas em algum momento, e foi o que ocorreu: além de observar o desenvolvimento das evoluções democráticas, o mundo assistiu, também, a duas ondas de reversão. A primeira ocorreu em 1922, quando o poder de Benito Mussolini surgiu na Itália com força descomunal e influência global e, conseqüentemente, levou ao encolhimento no número de estados democráticos. Com tamanho poder, no final de 1942 restavam apenas 12 países no rol das democracias. A segunda fase ocorreu entre 1960 e 1974,

quando uma nova onda reversão baixou o número de governos democráticos para 30.

Quadro 1

Relação entre o período histórico e o número de democracias no mundo

1ª Onda de Democratização (1820-1922)	29
1ª Onda de Reversão (1922 - 1945)	12
2ª Onda de Democratização (1945-1960)	36
2ª Onda de Reversão (1960-1974)	30

Fonte: Democracy's Third Wave, Samuel Huntington, 1991.

O próprio Huntington, já à época, via-se em meio a uma espécie de temor – não incredulidade, mas receio –, já que a dinâmica estabelecida no século XX era de óbvia instabilidade, refletida, segundo ele, na falta de confiança que o levou ao seguinte questionamento (1991, p.12): “Em que etapa estamos dentro da terceira onda? No começo de uma onda ou perto ou no final de uma curta?” Em outras palavras, há a necessidade de preocupação sobre uma iminente onda de reversão ou, de fato, a humanidade está no caminho certo em direção à consolidação democrática ao redor do mundo? É algo praticamente impossível de prever, de facto, e o autor afirma, inclusive, que nem mesmo sociólogos ou cientistas políticos podem oferecer respostas confiáveis. É possível, porém, identificar “alguns dos fatores que vão afetar a futura expansão ou contração da democracia no mundo e colocar algumas questões que parecem mais relevantes para o futuro da democratização” (Huntington, 1991, p.13).

Discussões sobre a posição da “onda” em que a sociedade encontra-se à parte, pode-se dizer que hoje a democracia é apreciada como um fenómeno global quando se considera que "quando usamos a palavra democracia atualmente nós nos referimos a um regime que combina liberdade individual e o primado da lei com igualdade entre os cidadãos" (Plattner, 2014, p.7). Mais do que uma concepção aceita globalmente, é um fenómeno que de facto ganhou força desde a década de 70 e ampliou a abrangência em um relativamente curto espaço de tempo. Segundo Diamond (2014), em 1974, menos de um terço dos países eram democracias e hoje 88% dos Estados Latino-americanos são democracias; 63% no Leste Europeu e antiga União Soviética; 50% na Ásia e 83% nas Ilhas do Pacífico; 37% na África Subsaariana e – apenas – 15% no Médio Oriente.

Quadro 2

Evolução no número de países democráticos / percentual

1984	61 democracias	37%
1990	77 democracias	47%
1991	91 democracias	50%
1995	111 democracias	58%
1999	114 democracias	59%
2005	120 democracias	62,50%
2013	120 democracias	61,50%

Fonte: Diamond, Seminário no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, 2014

E o Brasil, objeto principal de estudo da investigação que segue, está incluído no percentual de países da América Latina que encontrou o caminho para a consolidação democrática na terceira fase dos períodos estabelecidos previamente. Mas apesar de uma inicial e aparente euforia que pode vir a tomar conta dos entusiastas brasileiros da democracia e estudiosos do tema, o alerta da instabilidade também está presente naquele país, que como um bom aluno que segue à risca a cartilha escolar, seguiu à risca a linha do tempo esquizofrênica, feliz e também trágica, traçada por Huntington para explicar a andança da democracia pelo globo terrestre. O Brasil foi uma feliz consequência da primeira onda e vítima direta da reversão subsequente sob influência do autoritário líder italiano; voltou a abraçar o espírito democrático em 1945 e sucumbiu em 1964 quando foi assolado pelo início de uma Ditadura Militar pesada; e, finalmente, em 1985, pôde rever a democracia ser soberana.

1.1 História política do Brasil

O Brasil foi “encontrado” pelos portugueses – mais especificamente por Pedro Álvares Cabral – em 1500, no período das grandes navegações, e permaneceu colônia da coroa de Portugal até 1822, quando Dom Pedro I do Brasil proclama a independência do país. O *Libertador*, como era chamado, no entanto, permaneceu pouco tempo como imperador das terras tupiniquins e retornou às suas origens em 1831, passando o trono para o sucessor, seu filho Dom Pedro II – então com cinco anos de idade. E por incrível que pareça, foi justamente durante o período regencial imperial que a democracia, mesmo que de maneira torta, começa a aparecer naquele pedaço de chão.

A primeira Constituição Brasileira (já são sete, ao todo), de 1824, define os papéis do imperador e do Parlamento, que aparece pela primeira vez na história daquela. Aos parlamentares cabia a competência e autoridade para legislar, obviamente, e ainda moderar o Executivo e o Judiciário, em que se pese a importante divisão dos três poderes (Barman, 1988). Além disso, a partir de 1837 surgem os primeiros partidos políticos brasileiros: o Partido Conservador e o Partido Liberal – que não resistem ao tempo, no entanto – e poucos anos depois surge o Partido Republicano, que agiu como um divisor político no Parlamento e em alguns setores da sociedade.

A mesma Constituição ainda previa o voto obrigatório – medida derrubada em 1881 – e eleições em duas etapas. Na primeira fase podiam votar homens maiores de 25 anos com renda anual de, no mínimo, 100 mil réis (o equivalente, à época, a 98 dólares, segundo Barman (1988)). Homens a partir de 21 anos também estavam aptos a votar se fossem casados. Já para a segunda fase a exigência de renda mínima era de 200 mil réis. Ao partir do pressuposto de que eleições indiretas eram bastante comuns em democracias naquele período, o sistema eleitoral brasileiro não estava tão longe do caminho democrático. No Reino Unido, por exemplo, a exigência de renda para votar era maior. Carvalho (2008) vai mais longe e arrisca dizer que é provável que a minoria dos países europeus apresentava à população uma legislação tão liberal quanto a do Brasil uma vez que a exigência de renda era baixa o suficiente para que qualquer cidadão do sexo masculino que estivesse empregado pudesse estar qualificado a votar, inclusive os analfabetos.

Mesmo com evoluções políticas e em participação, o território brasileiro foi tomado por revoltas de diversas ordens nesse ínterim, em que a população

aparecia revoltada com o sistema político institucionalizado desde a independência, já que pouco havia mudado no sentido de que a elite estava mais preocupada em manter o *status quo*. Guerras e levantes agitaram a cena política e social por todo o país sob a influência dos ideais iluministas até que, em 15 de novembro de 1889 – um ano após a abolição da escravatura –, o Marechal Deodoro da Fonseca proclama a República Brasileira. Durante o governo interino em 1891 foi proclamada a segunda versão da constituição brasileira. Mas a proclamação da República, apesar de ser uma espécie de consequência iminente das revoltas populares espalhadas pelo país, não foi um movimento do povo.

O dia 15 de novembro de 1889 amanheceu repleto de promessas cujo significado na época as massas pobres, analfabetas e recém-saídas da escravidão desconheciam. (...) Na nova era de prosperidade geral, inaugurada pela República, a construção de um futuro glorioso estava ao alcance das mãos. Haveria menos injustiça e mais oportunidades gerais. Chamados a participar da condução dos destinos nacionais todos os brasileiros teriam, finalmente, vez, voz e voto. (GOMES, 2013, p. 15)

Mas as contradições eram muitas, a começar com o facto de que a proclamação da República não passou de um golpe militar com pouquíssimas lideranças civis. Nos dez anos que se seguiram, o choque entre as aspirações do novo regime com a expectativa da população e a realidade do país apareceu: foram duas guerras civis e uma revolta. No Rio Grande do Sul (sul), 10 mil perderam a vida durante a Revolução Federalista; na Bahia (nordeste), 25 mil morreram em Canudos. Esses conflitos macularam a primeira fase republicana do Brasil e a continuidade é tão destrutiva quanto do ponto de vista social, quando os militares “organizaram” o novo sistema com censura à imprensa, com o fechamento do Parlamento em mais de uma ocasião e com a

prisão e deportação de opositores. Mas poder nas mãos dos civis com Prudente de Moraes e Campos Salles (terceiro e quarto presidentes, respectivamente) não necessariamente aproximaria o povo do governo. A chamada República Velha, período que vai até 1930, se caracterizaria por uma equação política muito semelhante à dos últimos anos do Império. Na política do “Café com Leite”, os presidentes do Brasil eram sempre paulistas ou mineiros, que representavam indicações das oligarquias exportadores de café.

Assim começou, então, a passos lentos a história da democracia no Brasil. Mas como se os problemas para o estabelecimento do próprio regime não fossem o suficiente, o sistema foi rompido em duas ocasiões, com dois golpes, seguindo as ondas de reversão notadas por Huntington, como já referimos anteriormente. A primeira vez foi em 1937, quando Getúlio Vargas estabeleceu o Estado Novo. , mas o problema emergiu anos antes. Em 1930, o gaúcho Getúlio Vargas, inconformado com a posição que SP e MG ocupavam no cenário político nacional, organizou um movimento conhecido como Revolução de 30. O levante, que marchou do Rio Grande do Sul a São Paulo, nada mais era que um golpe de Estado contra a alternância restrita na presidência entre os indicados dos barões de apenas dois dos estados. Getúlio Vargas era um homem carismático, é verdade; eloquente e adorado pela maioria do povo foi capaz de convencer a todos de que seu governo transitório era necessário para dar ordem ao país ou devolvê-la e, assim, o Governo Revolucionário dura quatro anos. Imaginou-se, então, que fosse abandonar o cargo e devolver o rumo à democracia quando do fim da transição, mas não foi o que aconteceu. Ele permaneceu por mais três anos no poder em um período chamado Governo Constitucional.

Nenhuma eleição direta ocorreu nesse período com exceção dos pleitos organizados para as câmaras dos vereadores e para a constituinte de 1933 – em 1934 foi outorgada a terceira Constituição do Brasil. Mas, seguindo a regra das contradições intrínsecas na vida da evolução do sistema político brasileiro, por incrível que pareça, é nesse momento em que são registrados alguns dos principais avanços nos direitos políticos e sociais do Brasil. Na Constituição de 34 o voto feminino (opcional) é finalmente reconhecido; também é instituído o voto secreto e o direito de votar aos 18 anos para os homens.

Então, em 1937 o presidente Getúlio Vargas instituiu uma ditadura que só seria derrubada com o mesmo golpe que levasse Hitler ao chão, chamada de Estado Novo. Naquele ano ele divulga uma suposta conspiração comunista – o Plano Cohen – e implanta o período ditatorial que vai até 1945. O texto de 1934 é substituído e o jovem país chega à quarta versão da Constituição, apelidada de “Polaca”. O novo texto suspende toda a atividade política no país.

A queda de Getúlio Vargas é consequência direta do fim da Segunda Guerra Mundial e o início da segunda onda de democratização e em 1946 o Brasil tem escrita sua quinta Constituição, uma Carta democrática que restabelece a independência entre os três poderes e eleições diretas em todos os níveis – exceto para os prefeitos dos municípios, que eram nomeados. Mas a tranquilidade não duraria muito tempo: em 1954 o presidente Vargas (que havia retornado por meio de eleições diretas em 1950) comete suicídio; é apenas o começo de outra onda de instabilidade até que, em 1961, o presidente Jânio Quadros renuncia apenas sete meses após a posse e a vida política do país fica entregue à sorte. Em seu lugar deveria assumir o vice-presidente eleito, João Goulart (PTB), herdeiro político de Getúlio e trabalhista

gaúcho que no momento da renúncia de Jânio fazia uma visita à China e, por isso, teve sua imagem imediatamente associada ao comunismo. Foi impedido de assumir o governo até que o Movimento da Legalidade fizesse cumprir a lei. Mas o período de extrema instabilidade foi demais para Jango, como era chamado, e seus aliados, até que em 1964 os Militares assumiam a presidência do país por meio de um golpe de Estado apoiado pela elite brasileira, uma parte expressiva da classe média e por alguns políticos de partidos de direita.

Em nome da “democracia” seria justificável rasgar a Constituição para derrubar o presidente eleito, João Goulart, fechar o Congresso, suspender as garantias dos cidadãos, torturar e assassinar, como ocorreu no esquema inspirado pela Doutrina da Segurança Nacional. (ARQUIDIOCESE de SÃO PAULO org., 1985, p. 71)

Assim começou o período mais obscuro da história política brasileira. O golpe estabelecido excluiu todas as liberdades democráticas conquistadas há pouco menos de 20 anos; os cidadãos já não eram mais iguais perante a lei, a liberdade de expressão foi cerceada, a censura instituída e o multipartidarismo erradicado. Em 1966 foram fundados dois partidos – um governista, Aliança Renovadora Nacional (Arena), e outro de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – numa espécie de faz-de-conta político. Em 1967 foi promulgada a sexta Constituição, “aprovada” pelo Congresso Nacional sob protesto do MDB (como se houvesse outra alternativa). A nova lei régia do Brasil incorporou as alterações dos Atos Institucionais (AI’s) e dos Atos Complementares (AC’s) e conferiu mais poder ao Executivo, restringiu a autonomia dos estados, a liberdade dos partidos, o direito de greve, a imunidade parlamentar e a autonomia do judiciário. Em 1968 a ditadura ainda decretou a imobilidade política brasileira. O então presidente, General Costa e

Silva, anuncia o AI-5 e assim começa o pior momento da vida dos brasileiros: são suspensas as garantias constitucionais, os direitos políticos de inúmeros parlamentares foram retirados por 10 anos e muitos mandatos foram cassados. O AI-5, por escrito, deu poderes ditatoriais ao Chefe da Nação, o que culminou fechamento do Congresso Nacional.

Nos 20 anos que sucederam a Ditadura Militar, os brasileiros foram psicologicamente torturados com uma constante instabilidade social, econômica e política. No que tange aos ativistas ou qualquer pessoa que participasse de algum protesto, estes eram fisicamente agredidos. Prisioneiros políticos eram torturados, entre outras coisas, por exemplo, com um instrumento chamado “pau-de-arara”, uma barra de ferro na qual são amarrados pulsos e joelhos, para que o corpo permaneça suspenso enquanto choques elétricos são aplicados com pás, usualmente nos genitais do prisioneiro. Os relatos são assustadores e aterrorizantes, como o da estudante Maria Lúcia Murat Vasconcelos, que tinha 23 anos à época. "A depoente quer declarar que durante a primeira fase do interrogatório os torturadores colocaram baratas em seu corpo e introduziram os insetos em seu ânus." (Rio e Salvador, auto de qualificação e interrogatório, 1972: NMB No. 112, V. 1 , p . 386 / Ibid, p.39).

A abertura política só começa a acontecer em 1979, quando é aprovada uma Reforma Partidária que permite o surgimento de novos partidos: o Partido Democrático Social (PDS), sucessor da ARENA (governista); o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sucessor do MDB; Partido Trabalhista Brasileiro; Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido dos Trabalhadores (PT), todos da oposição. Era uma esperança à democracia já

que, após tantos anos, o sistema ditatorial já estava desgastado e havia duas correntes muito distintas entre os militares. Uma delas era conhecida como a “linha dura” e entendia o período como um permanente Estado Total; a outra, mais branda, entendia a ditadura como uma transição necessária para organizar o país para um futuro democrático próximo – por mais irônico que seja, esse era o discurso dos generais. Em 1984 o acordo entre as duas linhas militares e os civis finalmente acontece e chega ao fim da ditadura para que, em 1985, ocorresse a segunda redemocratização por meio de eleições indiretas. Moisés (2008) recorda, no entanto, que sim, a democratização é resultado de iniciativas de dirigentes do antigo regime seguidas de conversas com os líderes democráticos, mas as tais eleições indiretas só puderam ser realizadas com regras iguais às estabelecidas pelos governos militares. E assim foi escolhido o primeiro presidente do novo período democrático.

1.2 Democratização do Brasil e o papel das instituições

Não se sabe se por presságio mas o recomeço democrático foi trágico, e não apenas pela submissão às ordens autoritárias, como foi citado acima. O presidente eleito na ocasião, Tancredo Neves, do PMDB, ficou doente e morreu antes de tomar posse. Um grande abatimento pairou sobre o país, que temia que a situação fosse pesada demais para os democratas sustentarem. Politicamente, no entanto, a condição necessária da mudança foi mantida e o vice-presidente eleito, José Sarney, tornou-se o nome a comandar a volta por cima esperada pela população e em 1988 o Congresso outorga a sétima – e esperamos que definitiva – Constituição do Brasil, em que o principal compromisso é o de restaurar o Estado Democrático.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL."(Preambulo da Constituição da República Federativa do Brasil, 2013, No. 64, 2010)

O texto mantém o governo presidencial, garante que todos os ocupantes de cargos representativos sejam eleitos pelos cidadãos em eleições diretas e secretas e ainda assegura a separação dos poderes. Os deveres do governo são ampliados e a divisão administrativa do Brasil é alterada, o país passa a ter, após a nova Constituição, 26 Estados Federais e um Distrito Federal, Brasília. O texto ainda estabelece eleições majoritárias em dois turnos se nenhum candidato atingir a maioria dos votos válidos (critério aplicado a colégios eleitorais com mais de 200 mil eleitores), institui voto opcional para cidadãos de 16 e 17 anos e elimina, de vez, a censura, assegurando a liberdade de expressão. A Constituição de 1988 é o ato principal do restabelecimento da democracia no Brasil após anos de golpes e instabilidade.

Desde a abordagem minimalista de Schumpeter (1950) e procedimentalista de Dahl (1971), inúmeros autores definiram a democracia em termos de competição, participação e contestação legítima e pacífica do poder. Assim, sob tais termos, o estabelecimento de um regime democrático implica basicamente no direito de todos os cidadãos escolherem seus representantes por meio de eleições; pleitos regulares, livres e abertos; liberdade de expressão, reunião e organização; e acesso à informação. Mas alguns teóricos apontam problemas com essa abordagem à qual atribuem superficialidade.

Karl (2000), por exemplo, percebe uma tendência a privilegiar as eleições sobre outras dimensões do regime democrático. Por esse motivo, quando houver referência a democracias, neste trabalho, será a partir da definição mais ampla de Robert Dahl (1971) com a abordagem das *poliarquias*. Para ele, há condições específicas necessárias para assegurar a participação da população na escolha dos governos e, mais, a possibilidade de qualquer cidadão poder participar da competição. Dahl ainda assinala a exigência de *responsividade* dos governos à preferência dos eleitores. Isso significa que é fundamental que a democratização, em suas etapas iniciais, consolide instituições cujos objetivos sejam assegurar a igualdade de todos perante a lei e os direitos de participação e representação. Moisés (2008) ainda ressalta que uma vez alcançadas tais condições, é essencial a adoção de princípios de boa governança como a “legalidade, a universalidade, a transparência e a responsabilização dos governantes.

Então, desde o retorno à democracia o Brasil já passou por sete eleições diretas para eleger presidente, governadores, senadores e deputados e oito para eleger prefeitos e vereadores. O primeiro pleito direto para a escolha do presidente da República ocorreu em 1989 e grandes nomes da política do país concorreram; o vencedor foi o novato Fernando Collor de Mello (PRN), que prometia caçar os “marajás” e recomeçar a história da democracia com dignidade. A história foi outra e em 1992 ele sofreu um impeachment após denúncias de corrupção e o vice, Itamar Franco, do PMDB (trocou de partido inúmeras vezes), assume o comando do país. Passados os percalços desastrosos das duas primeiras eleições após a ditadura, os demais pleitos transcorreram normalmente, e com pouquíssimas mudanças. Desde 1994

apenas dois partidos alternam-se na presidência: o Partido dos Trabalhadores (PT), de origem esquerdista e que hoje está mais ao centro, e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de origem centro-esquerda que virou o volante mais à direita nos últimos anos. O país foi governado por Fernando Henrique Cardoso (PSDB) entre 1995 e 2003; Luís Inácio Lula da Silva (PT) entre 2003 e 2011; e Dilma Rousseff (PT) desde 2011, tendo sido reeleita em 2014 para cumprir mandato até 2019.

O sistema político que foi institucionalizado no Brasil é centrado no poder Executivo e em lideranças partidárias (Moisés, 2008), numa espécie de personalização da política. Nesse caso, o presidencialismo assegura a governabilidade por meio de formação de uma maioria de apoio no Congresso a partir de alianças, (Figueiredo e Limongi, 1999), é o chamado presidencialismo de coalizão. Esse tipo de sistema, por conseguinte, acaba por limitar as funções do poder Legislativo, que age como reator das medidas do Executivo em vez de ser protagonista e proativo. Rennó (2006) explica que esse tipo de presidencialismo implica em um padrão institucional “mais individualmente dirigido do que institucionalmente constricto.” Ocorre, assim, a delegação de poder da maioria ao presidente e a ação unilateral, quando o Executivo recorre à medidas provisórias para enfrentar possíveis dificuldades de aprovação no parlamento e sociedade.

Em outras palavras, o poder de agenda do presidente seria usado como mecanismo de eficácia legislativa (acelerando a tramitação de propostas de interesse comum do executivo e do Legislativo) e como forma de usurpação do poder do Legislativo; mais do que efeito de uma estrutura institucional consolidada, a delegação da maioria aos presidentes seria algo contingente e condicional, dependente da capacidade do presidente para assegurar a sobrevivência da coalizão governativa. (Moisés, 2008, p.13)

O autor acredita que essas características afetam diretamente a qualidade da democracia e estão associadas a diversas limitações institucionais, ao ponto de levar alguns autores a classificar a democracia brasileira como um “regime de exceção paralelo à legalidade constitucional existente.” (Moisés, 2008 apud Pinheiro, 2003, p. 269). Os problemas estão diretamente associados à continuidade de práticas de corrupção, quando nem o *impeachment* de um presidente ou eventuais punições de parlamentares foram motivo suficiente “para que o país aperfeiçoasse os mecanismos institucionais e o marco jurídico responsáveis pelo controle dos efeitos sistêmicos de hábitos e comportamentos antirrepublicanos” (Moisés, 2008, p.15). Há, portanto, uma clara dificuldade em acionar mecanismos de fiscalização horizontal e o quadro é agravado, segundo o autor, por outras limitações institucionais que afetam a relação dos cidadãos com a democracia.

Quase 30 anos após a redemocratização há uma aparente insatisfação com o rumo que a política tomou no país. O principal problema hoje, como já foi dito, é o alto índice de corrupção registrado na administração pública brasileira, problema que aparece em todos os níveis e poderes e há muitos anos estampa as páginas dos principais jornais e revistas nacionais quase que diariamente. A condição de submissão às ações escusas leva à desconfiança e frustração dos eleitores que já não sabem quem defende o quê.

Uma quantidade cada vez maior de acontecimentos e de denúncias em torno de casos de corrupção e de malversação de fundos públicos em meios governamentais tende a acentuar, enormemente, o descrédito da população no próprio governo, retirando a confiança popular que porventura exista nos políticos e solapando gravemente a credibilidade das instituições democráticas. (Moisés, 1998, p.70)

Mas a degeneração da política é constante não apenas em função da

corrupção, mas também em razão da chamada infidelidade partidária, em que políticos trocam de partido como se fossem suas camisas penduradas no armário, e das coalizões gigantes, que esvaziam o princípio ideológico das instituições. Um exemplo é a coligação pela qual a atual presidente, Dilma Rousseff, concorreu em 2010. A coalizão chamada “Para o Brasil Seguir Mudando” era formada por 10 partidos. No mesmo grupo estavam o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da República (PR), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), entre outros. Trabalhadores, comunistas, democratas, socialistas, cristãos. Direita, esquerda, centro etc. Todos juntos, do mesmo lado, em uma proposta para governar o país. A ideia é ótima, todos juntos a favor do bem estar do brasileiro, mas é ingenuidade acreditar que todos concordem com a maneira como se dará esse avanço. Conseqüentemente há um esvaziamento ideológico dessas instituições que se vendem por alguns cargos, cadeiras e salas.

A sociedade brasileira enfrenta, nos últimos anos, uma série de sintomas que levam a crer que existe uma nuvem de desconfiança que paira sobre as cabeças dos cidadãos, e eles aparecem de maneiras diversas, uma delas é por meio de protestos. Em junho de 2013 o país foi sacudido por uma horda de pessoas descontentes, inicialmente em função do aumento no preço dos bilhetes do transporte público mas o descontentamento provou ser muito maior e tornou-se uma contenda em prol da melhora na qualidade dos serviços em geral. Durante os protestos alguns atos chamaram a atenção não apenas pela revolta e violência, mas também pela demonstração explícita de ódio

direcionada a algumas instituições democráticas. Insatisfação com os partidos era algo recorrente das redes sociais às ruas e em São Paulo, por exemplo, membros de partidos políticos foram atacados e expulsos das manifestações e, o movimento que era apartidário tornou-se antipartidário.

Os desejos da classe média que está nas ruas não foram atendidos pelos partidos. (Benedito Tadeu César, cientista político, entrevista publicada em Zero Hora a 6/18/2013)

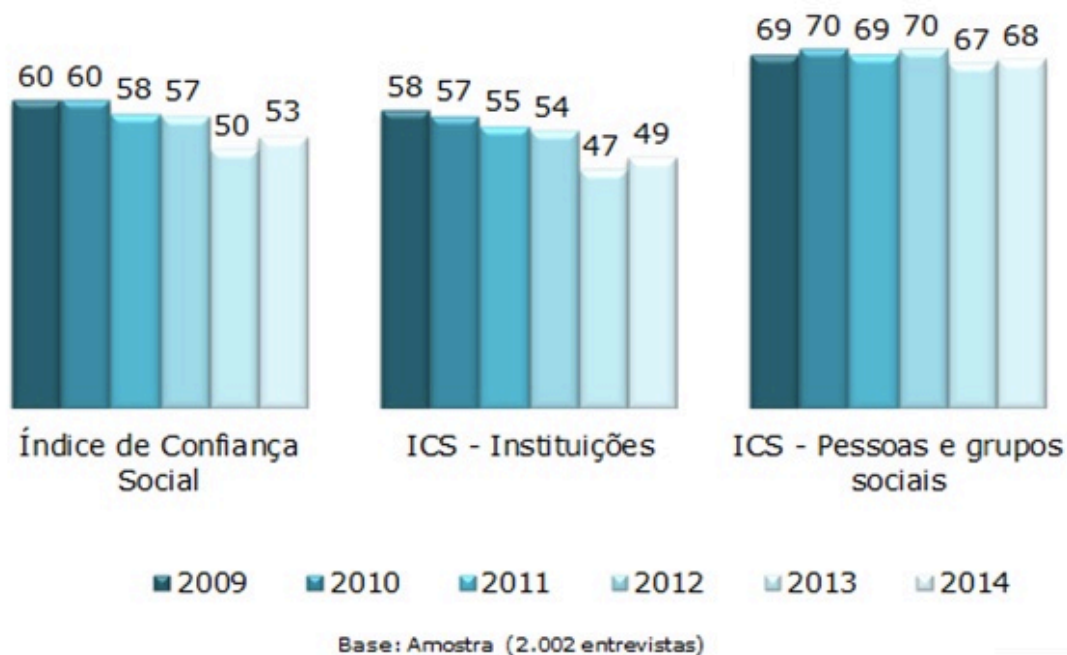
A crise de representação dos partidos tradicionais ocorre em todo o mundo. (Ricardo Caldas, cientista político e professor da Universidade de Brasília (UNB), entrevista publicada em Zero Hora a 6/18/2013)

Aqueles que chegaram ao poder se converteram em partidos da ordem. (Ricardo Antunes, sociólogo e professor da Universidade de Campinas, entrevista publicada em Zero Hora a 6/18/2013)

Portanto, as associações que semearam esperança após a ditadura chegaram ao poder e, apesar de conquistas, também causaram frustração. Isso gera uma sensação que há um desconforto geral com a ordem democrática e um sentimento de fracasso de diversas instituições que emana da população, e não apenas dos partidos. Pesquisa conduzida pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatísticas (IBOPE) mostra que o Índice de Confiança Social (ICS) nas Instituições alcançou 49% em 2014. O resultado é positivo por um lado porque há um aumento de dois pontos em relação a 2013, período das manifestações e momento de pior desempenho na pesquisa, algo que não acontecia há cinco anos. Mas ainda assim é um resultado preocupante, como podemos notar na figura abaixo.

Figura 1

Índice de Confiança Social (Brasil)

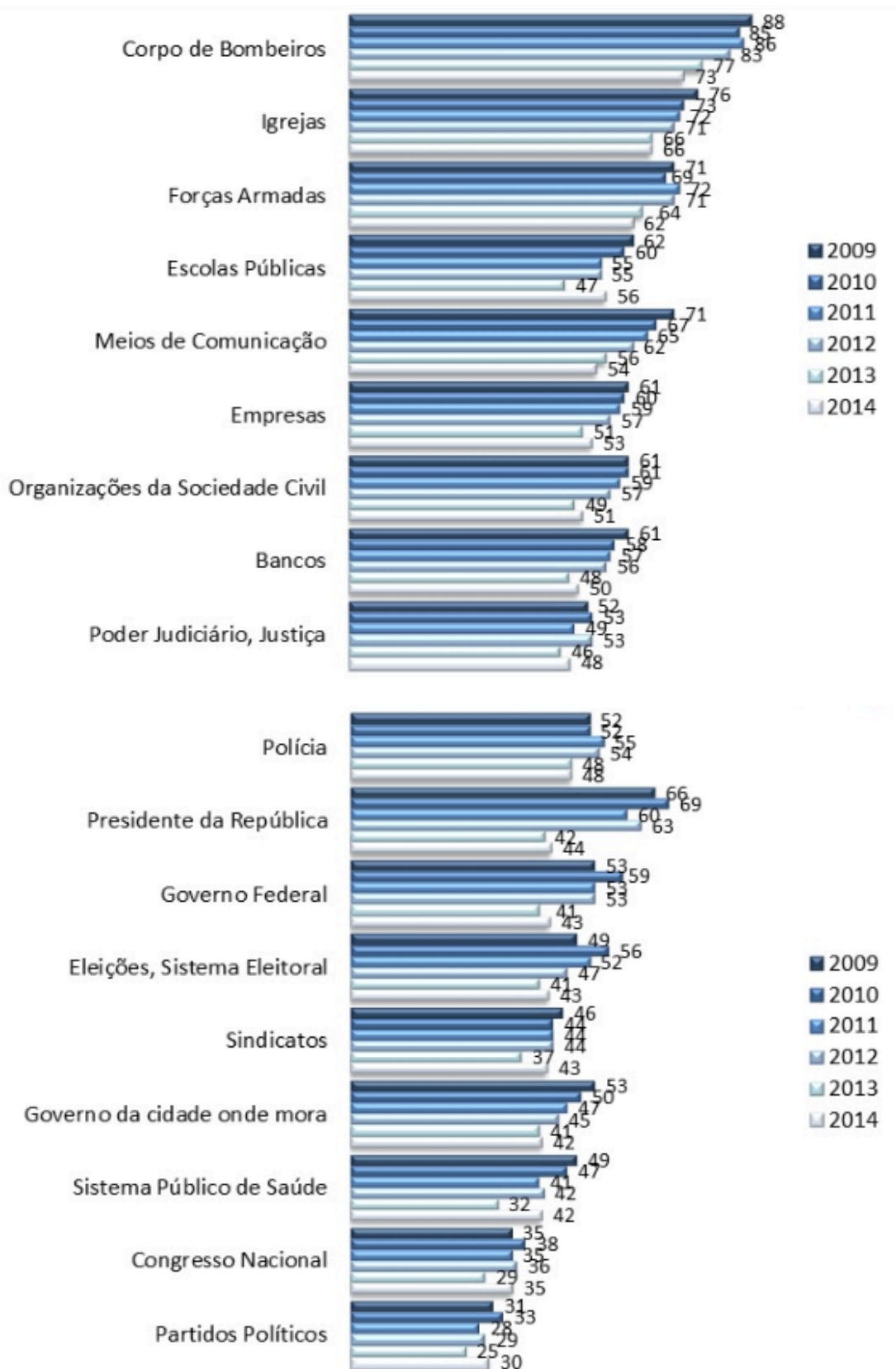


Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatísticas (IBOPE)

Ao desmembrar o resultado, é possível notar que as instituições mais em conta para os brasileiros são o Corpo de Bombeiros, as Igrejas e as Forças Armadas; o Poder Judiciário encerra o topo da lista. Os governos Federal e locais, Congresso e Partidos obtiveram resultados superiores aos de 2013, mas estão no final da tabela, com os menores índices de confiança. “Fala-se hoje, nos países do Cone Sul, de uma crise dos partidos políticos, do parlamento e do Estado, enfim, das condições existentes para a persistência ou para o agravamento de uma crise crônica de governabilidade.” (Moisés, 1998, p.50)

Figura 2

Índice de Confiança Social nas Instituições brasileiras



Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE)

Isso não significa que o sistema democrático esteja necessariamente em perigo, mas a percepção da população com relação ao regime é um traço importante do processo de consolidação e deve ser analisada com mais cuidado. Se as instituições que formam e constroem a democracia são vistas com desconfiança, a democracia pode deixar de ser prioridade. Moisés (1989, p.20) lembra que “a estratégia de construção da democracia não é uma decorrência natural do fim do autoritarismo.” Ou seja, precisa ser delineada com cuidado para que a ideia democrática esteja no imaginário da população uma vez que a aceitação não é automática. A desconfiança popular diante da democracia com relação aos políticos e às instituições de representação, especialmente os legislativos, pode gerar uma crise de representatividade que não afeta apenas o prestígio político dos líderes partidários e das suas personalidades, mas também do sistema como um todo.

É importante ressaltar que a existência de eleições livres não impede que os países convivam com governos que violam os princípios democráticos, e é aí que entra a questão da qualidade da democracia e da evolução da consolidação (Shin, 2005; Morlino, 2002; Diamond, 2002; Diamond e Morlino, 2004; O'Donnell, Cullell e Iazetta, 2004; Schmitter, 2005; Lipjhart, 1999). Ainda vale citar ainda que Rose e Shin (2001) defendem que a consolidação democrática não é a única alternativa aos regimes ditatoriais e que, por isso, algumas nações podem persistir em um estado que os autores denominam como *broken-back democracies*. Em outras palavras, como sistemas institucionais insuficientes. Uma avaliação parecida com a abordagem de Carothers (2002) da *grey zone*, em que não há, necessariamente um processo de consolidação democrática, mas sim estados – no sentido de situação – e

fases democráticas. Tais perspectivas, novamente, assim como as abordagens de processos de consolidação democrática, colocam em questão não apenas a dicotomia democracia/ditadura, mas também a qualidade do regime democrático.

Quando se fala em qualidade da democracia, é uma referência ao desempenho e a aferição de até que ponto ela satisfaz as expectativas dos cidadãos, ou seja, a qualidade dos resultados. Espera-se que o regime democrático assegure liberdade e igualdade política para que todos possam alcançar seus objetivos e mais, espera-se que essas aspirações sejam atingidas por meio da viabilização proposta pelas instituições que, em princípio, permitem que os cidadãos avaliem e julguem o desempenho dos governos e representantes. As instituições possibilitariam essas avaliações a partir do momento em que garantem eleições e mecanismos acessíveis de *checks and balances*. O problema maior é que, de acordo com Rose e Shin (2001), o que falta em inúmeros casos de democratização, inclusive no Brasil, são instituições básicas do Estado moderno que exerçam suas funções com força e de maneira adequada, ou porque não foram formadas adequadamente ou porque operam com base em distorções, e quando isso ocorre, é gerado um déficit de representação em que os sistemas partidários e outras instituições tornam-se incapazes de agir como referência para os eleitores. Além disso há as relações ambíguas entre os três poderes – potencializadas no sistema de presidencialismo de coalizão do Brasil. Os limites entre um e outro tornam-se flexíveis a ponto de não assegurarem a própria independência e, assim, não garantirem a devida representação.

Nestes casos, o que está em questão não é apenas o desempenho formal das instituições, mas o fato de o seu modo de funcionamento

frustrar tanto a realização de valores que orientaram a escolha do desenho institucional pela sociedade, como os interesses dos cidadãos.(Moisés, 2008, p.23)

A consequência direta deste tipo de situação é a insatisfação política e a desconfiança em instituições e suas implicações precisam ser examinadas. Moisés (2008) afirma que para que o regime democrático funcione da maneira que se espera, com qualidade, o sistema as instituições correspondentes devem ser adotados de forma incondicional pela maioria dos cidadãos, conseqüentemente, é impreterível saber os cidadãos pensam e sentem sobre as instituições democráticas e a democracia em si. O'Donnell (2004) e Cullell (2004) entendem que a relação entre os cidadãos e o regime é uma dimensão essencial do estudo da democratização e do nível de consolidação conquistado.

Em qualquer sistema de transição há o momento em que se inicia o processo de criação de instituições que assegurem a sustentabilidade do regime democrático, e esse esquema sempre expressa conflitos entre as diferentes concepções de mundo e sociedade, característicos das sociedades modernas. Isso significa que as instituições são filhas da competição que se estabelece entre essas diferentes correntes e visões de como a construção deve ser efetuada. Por outro lado, assegura Moisés (1998, p.48), as instituições não são simples criações dos homens; uma vez criadas elas passam a exercer influência brutal sobre a sociedade, sobre as ações e sobre a capacidade de se encontrarem soluções para os problemas relevantes. Isso significa que se as instituições não forem erguidas da maneira adequada e funcionarem mal, influenciarão diretamente em uma decisão errada na direção da solução – ou falta de – para as principais penas sociais.

Os processos de consolidação democrática dos países do chamado Cone Sul e do sul da Europa oferecem um bom exemplo dessa dificuldade. Como no caso relativamente recente do Brasil, experiências diversas de transição política indicam que, quando esses processos avançam e chegam próximos do fim, o dilema de quais instituições são mais adequadas à democracia torna-se crucial em função da premissa estabelecida no parágrafo anterior.

No entanto, a institucionalidade (a) remanescente do passado remoto; (b) herdada do período autoritário imediatamente anterior; e (c) em fase de elaboração durante o período recente, caracterizado, como no caso brasileiro por um processo de transição errático, duvidoso e de larguíssima duração, não parece corresponder adequadamente às imensas e complexas exigências que se colocam diante desses países. (Moisés, 1998, p.49)

No caso do Brasil, esse processo começou a partir de 1979 com a abertura política por parte dos militares, momento em que a redemocratização começa a ser discutida. A emergência da nova Constituição é a pá de cal necessária para acabar de vez com o antigo regime e estabelecer o caminho democrático e a conseqüente formação das instituições. É neste momento em que começam a florescer as condições para uma alteração mais profunda no sistema político. Mas é claro que apesar dos avanços da nova Carta, citados anteriormente, o problema institucional brasileiro não se esgota aí, justamente porque se esperava que a confiança popular nos mecanismos eleitorais seria recuperada, assim como a confiança nas instituições de representação.

1.3 Metodologia

A ideia por trás dessa investigação é avaliar em que ponto de consolidação democrática se encontra o Brasil a partir do ponto de vista da

confiança que a população tem nas instituições sob uma perspectiva de política comparada. É uma forma de tentar interpretar esses sinais que, na verdade, contrastam com o sucesso que o processo de transição tem no Brasil desde o fim do autoritarismo. Para isso, é preciso levar em conta dois pontos importantes no traço social e cultural da política brasileira: a) é preciso considerar que a cultura política naquele país tem como base um forte componente *antipolítico* e de apatia participativa (exceto no momento do voto, que é obrigatório e em eventuais manifestações que reúnem um pequeno percentual do total de eleitores); b) há uma distância quase histórica entre o desempenho das instituições políticas e as demandas populares. E a cultura que valoriza o desempenho das instituições públicas influencia diretamente na relação dos cidadãos com o regime democrático (Rose, 2001; Lijphart, 1999), o que interfere com a qualidade da democracia em si.

O fenômeno do apoio político, de acordo com Moisés (2008), pode ser dividido em duas dimensões analíticas: a) normativa, que se refere à adesão ao regime democrático como princípio; b) prática, que diz respeito à satisfação com o desempenho da democracia e a conseqüente confiança em suas instituições. Importante ressaltar, no entanto, que um maior ou menor grau de adesão normativa à democracia não implica necessariamente em satisfação com os resultados das instituições, isso decorre da avaliação da população sobre o tempo e maneira de respostas às suas expectativas (Klingemann, 1999; Norris, 1999; Mishler e Rose, 2001; Shin, 2005; Durand ponte, 2004).

A hipótese inicial do trabalho é construída sobre a possibilidade de que o regime democrático, além de valor e princípio, apenas é reconhecido como bem sucedido se suas instituições funcionarem como meios efetivos de

conexão entre os cidadãos e o regime e, por meio dessa experiência de conexão e representatividade, sob influências diversas da própria cultura política, constroem-se a adesão democrática, a satisfação com o regime e a confiança nas instituições. Há incertezas que permeiam esse processo e que não podem ser esquecidas no âmbito da análise. A mais importante se configura no fato de que os cidadãos não estão certos sobre qual regime é o mais adequado para responder aos problemas da sociedade, e isso gera uma espécie de ambivalência política que também pode influenciar a adesão à democracia. É pouco provável que os chamados déficits institucionais exponham a sobrevivência da democracia no curto prazo a qualquer risco, mas ao afetar quaisquer das dimensões da qualidade da democracia, é possível supor que eles afetem a percepção dos cidadãos sobre o sistema democrático e, por consequência, a qualidade do próprio regime. Sustenta-se neste estudo que as características relacionadas acima influenciam negativamente sobre a satisfação dos cidadãos com relação a democracia e comprometem a confiança que depositam nas instituições democráticas. Ainda defende-se que as consequências são refletidas em atitudes de ambivalência política e orientações negativas quanto ao Congresso, Governo, Partidos e Judiciário. Acredita-se que a insatisfação com a democracia seja um fator importante de enfraquecimento do regime.

1.3.1 Democracia no Brasil em Política Comparada

O estudo que segue faz uma análise, portanto, da etapa em que se encontra a consolidação democrática no Brasil por meio da política comparada, em que as hipóteses descritas acima são sustentadas a partir da comparação

do país com outras três nações latino-americanas que tiveram um passado político similar ao dos brasileiros: Argentina, Chile e Uruguai. A perspectiva da política comparada foi escolhida porque exprime melhor a situação de evolução do regime por meio da avaliação dos cidadãos a respeito das instituições democráticas. Inglehart e Welzel (2007, p.297) acreditam que uma das questões centrais em política comparada é justamente a pergunta: “O que determina a emergência, sobrevivência e desenvolvimento da democracia?”. Segundo eles, desde o princípio a pesquisa em cultura política é inspirada por essa dúvida e afirma ter uma resposta profunda. A de que o destino da democracia depende do comprometimento da pessoa comum aos princípios democráticos. Parte-se, aqui, da mesma premissa, que de certa forma justifica a escolha do tema e da metodologia por meio de uma simples sentença.

A comparação é inerente a todo tipo de ciência, por mais que haja questionamentos sobre sua validade, e isso inclui as ciências sociais, onde a pesquisa comparada, historicamente, já desenvolveu um papel importante em seu desenvolvimento como uma disciplina científica. A orientação distintiva tanto da ciência social quanto da política comparada é a de que está preocupada com o que Ragin (1987) chama de “grandes unidades macrossociais”, um termo que ele usa para se referir a países, nações e outras entidades políticas maiores que é aplicado neste trabalho. De maneira geral, comparativistas estão interessados em identificar as semelhanças e diferenças entre as unidades macrossociais, já que esse tipo de conhecimento fornece a chave para compreender, explicar e interpretar diversos desfechos e processos históricos e seus significados para os arranjos institucionais.

Uma das questões mais debatidas na área da metodologia dos estudos

comparados em ciências sociais e ciência política é a de quantos casos – aqui, quantos países – devem ser avaliados/comparados. Lor (2011,4) explica que a distinção entre os estudos com muitos países a serem avaliados (*large-N studies*) e aqueles com poucos países (*small-N studies*) deu margem a uma enorme divisão tipológica na investigação comparada. Lijphart (1971), por exemplo, fez uma distinção entre os métodos estatístico, comparativo e de estudo de caso. Pelo último ele se refere a um único estudo de caso; estatístico significa comparação quantitativa em que se usa uma grande quantidade de dados e indicadores. Para o autor, a principal diferença entre o método estatístico e comparativo é justamente o fato de o último usar menos casos – países. “O seu ponto de partida é essencialmente positivista. Aceita o método experimental como a norma à qual outros métodos tentam se aproximar”, explica, Lor (2011, 4, p. 8). De maneira similar, Landmann (2008) adota uma divisão dos estudos comparados em três partes: comparação entre muitos países, poucos países e único estudo de caso.

Muitos termos foram cunhados ao longo da história da investigação com base em comparação para os estudos que analisam um pequeno número de casos. Para Lijphart (1971, 1975) este é o “método comparativo”; Ragin (1897) entende como “método comparativo de caso orientado”; Smelser (1976) se refere ao “método de ilustração comparativa sistemática.” De fato, a terminologia com frequência reflete a orientação metodológica do autor, segundo Lor (2011, 4), se é qualitativa ou quantitativa. Há muitos autores (especialmente os que tendem a preferir investigações quantitativas), tendem a perceber os estudos chamados de *small-N* como menos interessantes, ou como uma versão superficial ou diluída dos estudos que utilizam uma amostra

maior de países. Lijphart (1975), por outro lado, identificou uma série de vantagens nas pesquisas com amostragem menor em relação àquelas que utilizam um grande número de países. Ele reconhece, no entanto, que se trata de um “método de testar relações hipotéticas entre variáveis” (p.164 apud Lor, 2011, 4, p.14) usando a mesma lógicas das pesquisas comparadas de *large-N* com a diferença de que os países são cuidadosamente escolhidos para compensar a “inabilidade de apresentar amostrar de uma população maior.”

Por outro lado, os problemas de comparabilidade e *concept stretching* – relacionado à pesquisas com amostragem *large-N* – são aliviados porque o pesquisador estuda os países selecionados em maior profundidade e está mais próximo dos indicadores.

Países apropriados podem ser escolhidos e conceitos mais ricos, multidimensionais e menos abstratos podem ser empregados. Mais do que isso, uma atenção considerável pode ser dedicada para desvendar as complexas relações, incluindo as relações de causalidade múltipla e conjuntural, dentro de cada país, e ao longo do tempo. (LOR, 2011, 4, p. 15)

Como Ragin notou (1987 apud LOR, 2011, 4), a complexidade de fenômenos sociais não é apenas uma finalidade das muitas causas que podem ser responsáveis por um determinado efeito. “Também deriva de efeitos conjunturais, onde uma combinação particular de fatores deve estar no lugar ou em sequência antes de um determinado efeito ocorrer.” Isso significa que profundidade da análise atinge um elevado nível de eficácia interna, por outro lado, explica Lor (2011, 4), apesar do considerável investimento em tempo e recursos necessários para tais estudos em profundidade, os seus resultados podem não ser aplicados em casos de generalizações que explicam

fenômenos em países não estudados, fazendo com que sua validade externa seja baixa em comparação com a de *large-N studies*.

Uma questão crítica elaborada por muitos teóricos no caso de investigações com poucos países é justamente a da escolha de quais Estados selecionar, visto que eles não são selecionados por amostra, mas cuidadosamente escolhidos para encaixarem-se no propósito do estudo, como já foi dito anteriormente. “É intuitivamente óbvio que não há muito sentido em comparar entidades que sejam tão diferentes a ponto de ser difícil encontrar aspectos em comum” (LOR, 2011, 4, p. 17). Da mesma maneira seria inútil comparar entidades que são similares a ponto de nenhuma ou pouquíssima diferença ser encontrada entre elas. “Quando países são selecionadas para fins de comparação, eles devem ser comparados em respeito ao fenômenos ou teoria que são de interesse principal no estudo” (idem). Sartori (1991) afirmou que os países a serem comparados devem encontrar um meio termo entre os extremos mencionados acima, ou seja, devem ter características em comum ao mesmo tempo que apresentem atributos diferentes entre si, equilibrando traços similares e incomparáveis. Foi exatamente isso a que nos propusemos quando da escolha dos países a serem analisados neste estudo. Foram escolhidos Brasil, Argentina, Chile e Uruguai porque se enquadram nesse espectro delineado por Sartori. São países com passados similares: são países governados democraticamente; pertencem ao Cone Sul, região meridional da América Latina; foram descobertos no mesmo período; permaneceram colônias de países europeus (Portugal e Espanha) por séculos e passaram pelo mesmo tipo de colonização, a chamada colonização exploratória; tornaram-se independentes no mesmo período (entre as décadas de 1810 e 1830);

sofreram inúmeros golpes de Estado ao longo da história; todos foram vítimas de ditaduras militares severas quando da segunda onda de reversão democrática. Por outro lado, também há diferenças consideráveis: o idioma (apenas o Brasil fala português, os demais adotaram o espanhol como língua oficial); o tamanho, sendo o território brasileiro “infinitamente” maior, com uma área de 8, 5 milhões de Km² é o quinto maior país do mundo em extensão e o maior da América Latina. Argentina também se destaca como o oitavo maior no mundo mas seu território é metade da área brasileira. Chile e Uruguai, por outro lado, são muito menores, o primeiro tem 700mil Km² e o segundo tem 176mil Km². Os dois juntos cabem no estado brasileiro do Mato Grosso, que sequer é o maior da federação; conseqüentemente, a população também varia enormemente de um país para outro, sendo que o Brasil tem mais de 200 milhões de habitantes, o menor, Uruguai, tem 3 milhões, a quantidade existente em uma capital pequena de um dos estados brasileiros; essas últimas duas diferenças geram outras inúmeras diversidades, em que pese economia, agricultura, comércio, serviços etc. De qualquer maneira, os traços de cada país são elaborados em mais profundidade no próximo capítulo.

Com relação aos dados e indicadores utilizados em estudos comparativos, eles podem ser classificados em inúmeras maneiras. Manheim e Simon (1977 apud Lor, 2011, 5, p.5) identificam três tipos de dados sociológicos:

Comportamento humano e características: este compreende (a) as repostas a questões colocadas pelo pesquisador e (b) outro "comportamento manifesto e características observáveis", onde os dados são coletados por meio de observação direta;

Produtos do comportamento humano e características: este compreende duas categorias. (c) evidência física (aferição de erosão, tais como desgaste e acréscimo de medidas) também se refere a observação indireta. (d) “arquivos”, como um termo usado por cientistas sociais para se referir a todas as formas de registros de portadores de informação, publicados ou não-publicados;

Dados simulados (e), derivados de simulações no computador, jogos de gerenciamento etc.

O estudo que propomos neste trabalho usa indicadores que se enquadram na primeira categoria delineada por Mannheim e Simon, a que, inserida no contexto de “comportamento humano” e suas características, compreende pesquisas em que as pessoas respondem a questões diretas colocadas pelo pesquisador. No nosso caso, a *survey* base da investigação é a pesquisa Latinobarómetro, executada por Corporación Latinobarómetro, localizada em Providencia, no Chile. É uma *survey* de opinião pública anual que envolve em torno de 19 mil entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 400 milhões de pessoas. O foco da pesquisa é observar o desenvolvimento das democracias, economias e sociedades, usando indicadores de atitude, opinião e comportamento. Os indicadores específicos adotados para este trabalho serão esclarecidos no próximo capítulo.

2. A confiança nas instituições políticas no Brasil e América Latina

A política comparada dá conta do estudo comparativo e a consequente análise dos sistemas políticos, como esclarece Pennington (2008, p.13-14). A intenção por trás de investigações desta ordem é superar as lacunas que as abordagens focadas no estudo de caso de apenas um país possam suscitar. Ao comparar as semelhanças e diferenças entre fenômenos políticos de diferentes países, esclarece o autor, tem-se a possibilidade de avaliar se e quando a experiência de alguns Estados é parecida com a de outros e pode ter validade universal/regional. Mas o mais importante para Pennington é o fato de que a política comparada almeja desenvolver um entendimento de “como e porquê instituições diferentes tem determinados efeitos nos sistemas políticos e na população em relação a esses sistemas.

Dentro deste contexto, o papel das instituições tem assumido um lugar de destaque na política comparada contemporânea com o aumento mais ampla nas Ciências Sociais do que se tornou conhecido como o "novo institucionalismo". Sob o slogan *institutions matter* (instituições são importantes), uma ampla gama de trabalhos foi conduzida de modo a explorar as maneiras com que as instituições afetam os resultados políticos. O termo "novo institucionalismo", no entanto, esconde uma quantidade considerável de discordância entre os cientistas políticos no que diz respeito ao que exatamente nas instituições que afeta a natureza do processo político. (Pennington, 2008, p.14)

Essa divergência é explícita em três escolas de pensamento distintas, que se dividem em (1) Institucionalismo de escolha racional (*Rational choice institutionalism*); (2) Institucionalismo cultural; e (3) Institucionalismo Estrutural. Este trabalho, no entanto, apresenta uma pesquisa comparada baseada em *surveys* de quatro países da América Latina tendo como base a ideia da segunda escola, a do Institucionalismo cultural, cujo pensamento central assume que as ideias e crenças são reconhecidas como variantes importantes

no comportamento das pessoas com relação à política. Isso significa que partimos do princípio de que os indivíduos sempre tomam suas decisões com base em ideias amplamente compartilhadas por membros de suas comunidades (Pennington, 2008, p.21). Esse tipo de comportamento, no entanto, não exige que os atores concordem em todos os temas, mas a ação é informada por referência a um conjunto de práticas comuns. Portanto, seguindo a ideia dos *culturalistas*, parte-se do pressuposto que (1) as pessoas definem seus interesses de acordo com significados, símbolos e práticas derivadas da cultura de seu ambiente; (2) para agir dentro da sociedade, as pessoas internalizam normas e práticas culturais sem submetê-las ao escrutínio racional; (3) a maneira segundo a qual as pessoas tomam suas decisões será afetada pelo contexto das normas culturais.

Nesse contexto de *insitucionalismo culturalista*, as instituições são importantes porque são “a encarnação de crenças e valores culturais” (Pennington, 2008, p.21). Elas são encaradas como um “reflexo de legados e experiências historicamente compartilhados.” Almond and Verba (1963 apud Pennington, 2008, p.22; apud Diamond, 2001) entendem que as tradições auxiliam as pessoas no momento de definir barreiras para o que consideram um “comportamento razoável”, ou seja, determinadas atitudes serão reflexo de tradições históricas da comunidade do indivíduo em questão, o que inclui memórias compartilhadas de determinados eventos políticos, por exemplo.

Da mesma forma, a maneira como é realizado o debate político e o argumento efetuado, e até mesmo atitudes em relação ao processo eleitoral em si, serão moldadas por um sentimento comum de experiência histórica. Nas sociedades que viveram sob períodos de governo autoritário ou totalitário, por exemplo, e onde as reformas democráticas foram compradas a um sacrifício considerável, os direitos de voto podem ser reificados no imaginário cultural a uma

extensão muito maior do que nas sociedades onde as eleições abertas há muito tempo desde sido a norma estabelecida. (Pennington, 2008, p.22)

Teóricos do culturalismo afirmam que as instituições são decisivas ao determinar como as pessoas tomam suas decisões, independente de ser racional ou não, afirma o autor. Ou seja, para os *culturalistas*, a ação política é motivada por uma reação emocional ao que as instituições representam.

Dentro da própria perspectiva *culturalista* há uma divisão sobre generalizar ou não os resultados. Enquanto alguns, especialmente pós-modernistas, entendem que os significados atribuídos a um caso não podem ser estendidos a outros, ou seja, sua interpretação é alterada uma vez que está em outro contexto, para pesquisadores que fazem uso de *surveys*, como Almond e Verba, a identificação de variáveis culturais permite que o investigador se envolva em generalizações. Isso significa que os “mesmos traços culturais exibidos em sociedades diferentes produziram resultados similares entre os países em questão” (Pennington, 2008, p.23). E é a partir dessa abordagem que se dá a presente pesquisa, partindo do pressuposto de que é possível a utilização de mesmos traços de diferentes sociedades na produção de situações similares em nações distintas.

As noções *culturalistas* serão aplicadas sobre o conceito de Lane e Ersson (1999, p.23 apud Pennington, 2008, p.14) de que instituição é a regra que foi institucionalizada. Há, no entanto, uma divisão entre (1) *hard institutions* e (2) *soft institutions*. A primeira categoria compreende as regras formais que caracterizam um sistema político. No caso desta investigação, o Congresso Nacional, os partidos políticos, o Judiciário e o governo. Já a segunda inclui as práticas institucionalizadas por meio de regras informais como métodos

linguísticos que caracterizam maneiras de fazer política. *Soft institutions* podem incluir, ainda, a crença geral de uma sociedade e a noção de identidade “que governa as expectativas que as pessoas tem sobre como os outros vão ou devem se comportar” (Pennington, 2008, p.14). É importante, então, ter em mente que os países podem ter *hard institutions* similares e *soft institutions* distintas e assim por diante, e isso pode, ou não, interferir nos resultados.

Diamond (2001) acredita que um dos desenvolvimentos mais importantes nos estudos comparados de democratização foi justamente o crescimento da linha de investigação que trabalha com pesquisas de opinião pública no início dos anos 2000. Para ele, os dados provenientes desse tipo de *survey* são uma valiosa fonte de informação para avaliar teorias de consolidação democrática. Isso porque não há maneira de se avaliar e compreender a legitimidades de um sistema democrático sem, segundo Diamond, representação nacional e dados de pesquisas de opinião.

Neste trabalho serão utilizados dados da *survey* do *Latinobarómetro* com relação ao apoio à democracia e à confiança nas instituições. A seguir, os indicadores serão cruzados com os resultados que indicam o progresso na redução da corrupção em cada país. Os países escolhidos para que se trace uma comparação com a evolução democrática brasileira são Argentina, Chile e Uruguai. Antes dos dados da *survey*, porém, é necessário conhecer um pouco do contexto político de cada uma das nações em questão, para que as informações possam se avaliadas com o mesmo rigor científico e teórico.

2.1 Argentina

A Argentina é uma república democrática com pouco mais de 41 milhões de habitantes, embalada pelo *bandoneón* que comanda o compasso do tango. É um polo cultural da América Latina e famosa pelos pampas, bons vinhos e pelo ar gelado. A Constituição do país foi aprovada por uma assembleia constituinte, na cidade de Santa Fé, em 1853, e foi alterada sete vezes. O último texto, outorgado em 1994, estabelece a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O sistema democrático aprovado pela Carta é o presidencialismo, em que o presidente e o vice-presidente são eleitos por sufrágio universal para mandatos de quatro anos, com direito a uma reeleição consecutiva. O parlamento, por sua vez, é composto por duas casas: o Senado e a Câmara dos Deputados. A reforma constitucional de 1994 também instituiu o segundo turno em eleições sempre que nenhum dos candidatos atingir 45% ou mais dos votos válidos no primeiro turno. Vale reforçar, ainda, que a Argentina adota um sistema de multipartidarismo, embora haja polarização entre *radicais* (União Cívica Nacional) e *peronistas* (Partido Justicialista). A atual presidente do país é a *peronista* Cristina Kirchner, eleita em 2007 e reeleita para um segundo mandato em 2011.

A vida política da Argentina, por mais que esteja relativamente organizada e estável nas últimas duas décadas, sempre foi bastante turbulenta e até violenta, traços marcantes desde a época da independência, em 1816. Foram muitos conflitos e governos dissimuladamente autoritários no período, tanto que somente em 1880 o país conheceu a paz e uma espécie de administração “adequada”. À época, a Argentina estava sob o controle do PAN (Partido Autonomista Nacional), que assegurou a sucessão presidencial

ordenada até 1916, “seguido de uma ampliação da participação política pacífica até 1930.” Em 1912 foram propostas uma série de reformas eleitorais após a ascensão dos radicais, cujo texto dava aos militares a responsabilidade de supervisionar as eleições, supostamente um observador neutro. O voto tornou-se obrigatório a todos os cidadãos homens com mais de 18 anos e passou a ser secreto, uma adição necessária de transparência ao processo eleitoral.

Mas “paz” não seria, definitivamente, palavra de ordem naquele país. A depressão econômica de 1929 afetou vigorosamente a Argentina e em setembro de 1930 a nação sofreu o primeiro golpe militar de sua história por meio da facção Uriburu. Uriburu governou o país de acordo com a sua filosofia de linha dura pelos dois anos seguintes. “Ninguém percebeu isso na época, mas este golpe marcou o fim da era liberal e o início de outra em que o Estado se tornaria mais intervencionista.” A instabilidade estava alojada e os militares passariam a comandar a Argentina por quase todo o restante do século 20. Desde então, foram 14 generais e 11 civis no comando do país, incluindo o período de redemocratização. O golpe de 1930 foi apenas o primeiro de uma história marcada por insegurança política e volatilidade institucional. Durante o século XX ocorreram seis golpes de Estado na Argentina: 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 e 1976. Os quatro primeiros estabeleceram uma espécie de ditaduras provisórias, com o antigo pretexto da necessidade de estabilizar a economia nacional. Os dois últimos, porém, são lembrados por ditaduras pesadas que seguiram o modelo de estado burocrático-autoritário, como foi o caso do Brasil. Em todos as situações a constituição, o sistema eleitoral, o Congresso, a Suprema Corte e outras instituições foram repetidamente

suspensas, restritas ou alteradas de alguma maneira. Para se ter uma ideia, de 1928 a 2003, todos os presidentes eleitos foram removidos de suas funções antes de terminarem seus respectivos mandatos. As exceções são Juan Perón e Carlos Menem, mas ambos modificaram a constituição para que pudessem cumprir um segundo mandato.

O golpe de 28 de junho de 1966 foi originado em um levantamento militar liderado pelo General Juan Carlos Onganía. A ditadura autodenominada *Revolução Argentina* ditou um Estatuto que se colocava acima da Constituição e, em 1972 operou reformas constitucionais que proibiam a atividade dos partidos políticos e cancelava quase todos os direitos civis, sociais e políticos dos cidadãos. O nível de conflito, porém, era pesado e houve diversos golpes internos que, associados a uma insurreição popular vigorosa, obrigou os militares a organizarem uma saída eleitoral. Em 1973 o candidato peronista Héctor J. Cámpora venceu o pleito e, em seguida, renunciou para que fossem realizadas eleições livres. Desta vez, Juan Perón (impedido de participar antes, pelos militares), venceu com 62% dos votos. O presidente, no entanto, faleceu menos de um ano depois e a vice-presidente, sua esposa, Isabelita Peron, assumiu apenas para ser destituída pelo golpe de 76.

Uma nova sublevação militar derrocou a presidente e outra ditadura foi instalada; essa, conhecida por se a mais cruel da Argentina, senão a mais sangrenta de toda a América Latina. O chamado *Processo de Reorganização Nacional* foi governado por uma Junta Militar integrada por três oficiais, que escolhiam um presidente que exerceria as funções executivas e legislativas. Nesse período a constituição também foi alterada. O novo projeto levou a cabo uma espécie de guerra contra supostos opositores, em que violou

massivamente os direitos humanos por meio de sequestros, torturas e assassinatos.

O sequestrado ou “*chupado*” era encapuzado e transportado ao centro clandestino de detenção (*chupalero*), onde o submetiam a torturas inconcebíveis. Depois, via de regra, era “trasladado”, o que no jargão significava seu assassinato e o desaparecimento do corpo (lançando-o no oceano, em diques ou rios, queimando-o ou enterrando-o sem identificação em valas comuns, em cemitérios, em terrenos militares ou em outro lugar). (Novato e Palermo, 2007, p.146)

A violência política atingiu níveis inéditos na região. Estima-se que entre 1976 e 1983 os militares assassinaram mais de 30 mil civis, sem poupar crianças, inclusive. Organizações internacionais e investigações internas dão conta do sequestro de 500 bebês, filhos de desaparecidas; os militares, por sua vez, afirmam que mataram “apenas” 8 mil civis (segundo declarações do general e ex-ditador Reynaldo Bignone); após a queda do regime, o Estado argentino recebeu 10 mil pedidos para indenizações da parte de parentes de desaparecidos. Além disso, relatório das Forças Armadas indicou ainda que guerrilhas e grupos terroristas de esquerda e cristãos nacionalistas teriam assassinado 900 pessoas, mas há discordância entre historiadores com relação a esse número, que afirmam que militares teriam colocado nessa lista pessoas que os próprios oficiais assassinaram.

O fim da ditadura chegou quando, em 1982, o governo militar perdeu a Guerra de Malvinas contra o Reino Unido. Meses mais tarde a quarta junta convocou eleições para 30 de outubro de 1983 e o candidato da União Cívica Radical, Raúl Alfonsín, venceu a disputa. Desde então, as instituições centrais da democracia Argentina, que englobam liberdades civis e políticas, foram consideravelmente reforçadas.

“No entanto, muitas áreas da vida política e económica continuam atormentadas por fraqueza institucional. Durante a década de 1990, as regras do jogo que rege as relações executivo-legislativo, o judiciário, o federalismo, a seleção do candidato, tributação e da independência do Banco Central foram repetidamente desafiadas, violadas, manipuladas ou alteradas. Alguns padrões de manipulação institucional continuaram com (Néstor) Kirchner.” (Levistky e Murillo, 2012, p.90)

Waisman (1990, p.91) diz que em julho de 1989 a democracia argentina passou por um teste crucial quanto Carlos Menem, um peronista, sucedeu o radical Alfonsín na presidência do país. A primeira transição desde a redemocratização foi a primeira entre presidentes eleitos de partidos diferentes desde 1916. Mais do que isso, foi a primeira na história da Argentina em que tanto o político que deixava o cargo quanto o que estava assumindo haviam sido eleitos por sufrágio universal. A partir daí, a democracia evoluiu de maneira contraditória. Segundo Levistky (2000, p.57), por um lado, a concentração de governo e abuso de poder de Menem enfraqueceram as instituições e, por consequência, os mecanismos de *horizontal accountability*. Importante, ressaltar, no entanto, que o país experimentou, naquele período, um grau de estabilidade democrática sem precedentes: as eleições eram livres, as liberdades civis eram protegidas e as forças armadas desapareceram da cena política (Levitsky e Murillo, 2003, p.153)

Menem permaneceu no poder até 1999 e foi substituído por Fernando de la Rúa, da UCR. Mas o caminho que o radical tinha pela frente seria sombrio. A Argentina foi notícia no mundo inteiro no final de 2001, quando uma crise econômica devastadora “enfraqueceu o governo hesitante” a ponto de não haver mais retorno.

Como resultado, e depois de 30 pessoas perderem a vida nos conflitos em todo o país, o primeiro-ministro da Economia, Domingo Cavallo, então o resto do gabinete, e, finalmente, o próprio

presidente, todos renunciaram na noite de 20 para 21 de dezembro. (Schamis, 2002, p.81)

A instabilidade havia retornado; não era apenas uma crise económica, era uma crise política. Tanto que em dez dias o país teve três presidentes interinos até que, em primeiro de janeiro de 2002, em uma sessão especial do Congresso, o senador peronista Eduardo Duhalde foi escolhido para assumir o poder pelos próximos dois anos. Conforme as eleições de 2003 se aproximavam, muitos observadores temiam violência ou fraude (Levitsky e Murillo, 2003, p.153). Mas não foi o que aconteceu. O governador da província de Santa Cruz, Néstor Kirchner, do Partido Justicialista, tornou-se presidente e “as eleições demonstraram a robustez das principais instituições democráticas da Argentina.” Schamis (2002) acredita que essa, sim, foi a verdadeira prova de fogo para a democracia argentina e ela passou por ela com louvor. Era a oportunidade perfeita para golpes insurgentes, mas o Congresso foi mais forte e a legalidade foi mantida - e garantida. “Foi um passo firme na direção da consolidação democrática.”

As eleições de 2007 ocorreram em uma situação completamente diferente ao passo que, quatro anos depois, o país retomou o crescimento económico e a oposição estava desmantelada. Ou seja, a vitória dos peronistas era praticamente garantida e a primeira-dama, a senadora Cristina Kirchner, venceu com 45% dos votos e tornou-se a primeira mulher eleita para o cargo na Argentina.

Levitsky (2008, p.162) lembra que poucas democracias no mundo sobreviveram a um desastre político e económico tão grande; apesar dos protestos e do caos instalado no país em 2002, os militares se recusaram a

reprimir os manifestantes e não houve tentativas de derrubar o sistema institucional. Considerando o histórico de instabilidade do país, foi um feito impressionante. Por outro lado, o autor ressalta que houve um enfraquecimento notável nas instituições, até porque foram anos de manipulação e as regras do jogo foram mudadas constantemente. “Na verdade, a instabilidade institucional persistente é a principal razão pela qual a democracia Argentina tem desempenhado uma performance abaixo da esperada com relação à estrutura de classes do país e níveis de desenvolvimento e educação.” Para o autor, houve, ainda, um impacto enorme sobre o sistema partidário que, uma vez polarizado entre radicais e peronistas e sendo os radicais responsáveis pela crise, apenas um partido tem força política o suficiente.

Levitsky (2008, p.22) destaca, então, dois problemas que continuam a atingir a qualidade da democracia na Argentina: o enfraquecimento da oposição – já que sem oposição não há *accountability* e competição e, mesmo que tivesse força para vencer não conseguiria governar; e o persistente problema do enfraquecimento institucional. Comparando com Brasil, Chile e Uruguai, as instituições de horizontal *accountability* na Argentina tem um desempenho muito inferior (2008, p.26). Por exemplo, o Congresso argentino tem pouquíssimos líderes experientes. Segundo Levitsky, a média da carreira legislativa na Argentina é 2,9 anos contra 5,5 no Brasil, 8 anos no Chile e 9 no Uruguai. Isso gera deputados “amadores” e menos comprometidos. No *Congressional Capability Index*, compilado por Ernesto Stein, que mede a expertise técnica dos congressistas, a Argentina está atinge a marca “*low*”, enquanto Brasil, Chile e Uruguai estão ranqueados como “*high*”. O mesmo

ocorre no judiciário. Na lista do *World Economic Forum* de 2004, que mede a independência judicial, a Argentina aparece no 13º lugar entre 18 países da América Latina, enquanto o Uruguai é o primeiro, Chile é o segundo e Brasil o terceiro. Crise e enfraquecimento institucional tendem a ser retroalimentados e isso pode provocar mudança nas regras do jogo. Sim, a democracia argentina já deu provas de que é resiliente, mas as instituições ainda tem um longo caminho pela frente.

2.2 Chile

O Chile é um estreito país desenhado pela Cordilheira dos Andes e, segundo constituição aprovada por plebiscito em 1980, é uma República Democrática que prevê a separação dos poderes e adota o presidencialismo, em que o chefe do poder Executivo é eleito por sufrágio universal a cada quatro anos, com direito a reeleição. O Parlamento, por sua vez, é composto pelo Senado e pela Câmara de Deputados. O Chile também admite o multipartidarismo e os mais influentes são: o Partido da Democracia Cristã, Partido pela Democracia, Partido Socialista, Renovação Nacional, União Democrática Independente, Partido Radical Social-Democrático, União do Centro, Partido Comunista e Aliança Humanista-Verde.

A independência da Coroa Espanhola foi concretizada em 1818, por Bernardo O'Higgins e a proclamação da República ocorreu no mesmo ano. Quando o presidente, "herói" da República, renunciou ao cargo, o Chile entraria em uma instabilidade política que seria permanente – pelo menos até o início da década de 1990. Em 1833 é promulgada outra Carta fundamental, e apesar de a nova Constituição chilena ter entregado fortes poderes ao presidente,

estabeleceu que ele seria eleito por sufrágio censitário por um período de cinco anos, com direito de reeleição, o que permitiu que o país conseguisse estabelecer uma certa estabilidade política e as raízes institucionais para regimes posteriores. Mas, assim como a história política da Argentina e do Brasil, o caminho chileno é tortuoso e uma aparente estabilidade foi interrompida em 1851 e 1861 com duas revoluções e uma guerra contra a Espanha. Em 1871, no entanto, houve um ponto importante de virada, quando a constituição foi modificada para que os poderes do presidente fossem limitados e o Congresso tivesse mais atribuições.

Em 1920, as oligarquias conservadoras nacionais assumiram o controle político do Chile. Com apoio da Igreja Católica, da classe média de forças populares, Arturo Alessandri assume a presidência e foi uma questão de tempo até se restabelecer a divisão apropriada dos poderes, mas quatro anos depois os militares aproveitaram-se do atrito entre Executivo e Legislativo e tomaram o poder. Assim, o Congresso Nacional foi dissolvido após 93 anos de funcionamento ininterrupto. A situação não dura muito tempo e o antigo presidente retorna em 1925 e o Congresso é restituído. Mas o país experimentaria outros dois golpes, em 1932 e 1973.

A história do Chile é manchada pelo sangue de milhares de pessoas, mortas em constantes conflitos internos e guerras territoriais. As décadas subsequentes, por ordem, então, são marcadas por constantes protestos, revoluções, matanças, ações de grupos nazistas e frequentes crises políticas. Um exemplo claro desta instabilidade foi o que ocorreu em 1947, quando o medo pelas forças de direita da “ameaça” comunista fez com que o Congresso aprovasse a “Lei de Defesa da Democracia”, que extingue o Partido Comunista

e envia seus militantes a um centro de detenção. E quando a sociedade não estava em efervescência, ameaçada por conflitos institucionais, era assolada por terremotos e maremotos. Apesar de episódios como os citados, a vida política, em geral, transcorreu com eleições livres e sem ameaças e, graças a isso, a nação recuperou a força econômica e alcançou níveis invejáveis em educação.

Em 1970, porém, o movimento esquerdista ganha força e, após duas tentativas fracassadas, o socialista Salvador Allende chega ao Palácio La Moneda como o novo presidente eleito do Chile. Allende tentou construir uma sociedade baseada no socialismo por meio da democracia, uma experiência única no mundo, mas as reformas do presidente começaram a ser paralisadas com o tempo em função da crescente violência entre setores opostos da sociedade e constantes boicotes econômicos e sabotagens orientados pela administração de Richard Nixon, dos Estados Unidos, que, em plena Guerra Fria, não estava nem um pouco satisfeito com a ascensão de um socialista ao poder em um dos principais países da América Latina. Isso gera uma polarização na sociedade e o enfrentamento entre políticos da situação e oposição tornam-se mais intensos e começa uma forte recessão econômica, que leva o povo a ver as Forças Armadas como a única salvação.

Até que em 11 de setembro de 1973 o presidente Salvador Allende, democraticamente eleito, sofre um golpe de Estado e o general Augusto Pinochet assume o governo com apoio militar e financeiro do governo dos Estados Unidos e da CIA. Não foi qualquer golpe, não foi pacífico, não foi somente político. Por volta de 6h30 da manhã daquele dia, o presidente Allende foi alertado sobre o golpe iminente. Poucas horas depois, por volta das

8h30, as rádios Minería e Agricultura transmitiram a primeira mensagem da Junta Militar, dirigida por Pinochet e outros três oficiais, que “solicitava” ao presidente a entrega imediata do comando do país, sob pena de ser atacado por tropas. Neste momento, as tropas de *Carabineros* (polícia militar nacional) se retiraram do local, mas não Salvador Allende. Perto das 10h os primeiros tanques chegam ao Bairro Cívico e começam o enfrentamento com franco-atiradores leais ao governo. No mesmo instante, o presidente decide por um último pronunciamento:

Colocado em uma transição histórica, pagarei com minha vida a lealdade do povo. E os digo que tenho a certeza de que a semente que entregaremos à consciência de milhares e milhares de chilenos não poderá ser cegada definitivamente. Trabalhadores de minha Pátria! Tenho fé no Chile e em seu destino. Superarão outros homens nesse momento cinza e amargo onde a traição pretende se impor. Sigam vocês sabendo que, muito mais cedo que tarde, abrir-se-ão de novo as grandes alamedas por onde passe o homem livre, para construir uma sociedade melhor. Salvador Allende, 11 de setembro de 1973

O Palácio começa a ser bombardeado por volta de meio dia e o prédio imediatamente começa a incendiar, mas nem o fogo retirou o presidente de sua cadeira, dele por vontade do povo. Duas horas depois as portas são derrubadas e o La Moneda é tomado pelo Exército. O local é evacuado, mas Salvador Allende prefere não se render e só sai de lá morto. Há duas versões para a sua morte: a primeira dá conta de que ele atirou contra o próprio rosto com uma metralhadora, cometendo suicídio; a outra entende que ele foi executado. Há pessoas que ainda hoje não acreditam no depoimento do médico ou na autópsia – realizada somente em 1990.

Assim começa o novo período político do Chile, o da Ditadura Militar. Um começo, aliás, condizente com os próximos 17 anos de terror promovido por Augusto Pinochet. Foi destituída a liberdade de imprensa, caça aos opositores, o fim da coalizão de esquerda e uma profunda violação às

liberdades civis e direitos humanos. Cidadãos que se opusessem ao regime eram sequestrados, presos, torturados e assassinados.

Técnicas de tortura pavorosas, desconhecidas no Chile antes, tornaram-se comuns. Havia, por exemplo, “o submarino”, quando um prisioneiro era submerso em um tanque cheio de água misturada a excrementos e amônia até que começasse a se afogar; a parrilla (uma grelha elétrica), em que uma vítima nua e encharcada era amarrada em molas de metal enquanto choques elétricos eram administrados em sua boca, ouvidos e órgãos sexuais. Muitas mulheres foram brutalmente estupradas (mais de uma dúzia de prisioneiras engravidaram de seus captores); mulheres grávidas eram torturadas e mortas; outros prisioneiros eram obrigados a “jogar” a roleta russa, suportar a privação de sono e comida, suportar falsas execuções e muito mais. Execuções extrajudiciais e desaparecimento de prisioneiros tornaram-se a marca do regime de Pinochet. (Munhoz, 2008, p.47)

De acordo com relatório elaborado pela Comissão Rettig – Comissão Nacional de Verdade e Reconciliação Chilena em 1991, além de diversas outras investigações, 3.197 pessoas foram vítimas do regime, sendo que 1.192 estavam relatadas como pessoas detidas “desaparecidas”, a maioria à época do golpe. Mas os números não são consensuais, são oficiais, o que significa que são, provavelmente, muito maiores. Estima-se que o número real de desaparecidos durante o governo de Pinochet esteja próximo a 50mil pessoas. Diferente das outras ditaduras na América Latina, durante os 17 anos de repressão, apenas um homem comandou o Chile: Augusto Pinochet. Ele ficou no poder até 1990.

Edgardo Boening (1991, p.57), um dos principais pensadores da nova política chilena, explica que o processo de democratização no país foi lento e levou, ao menos, sete anos. Dez anos após o golpe, sindicatos e associações “iniciaram protestos massivos que forçaram a liberalização do relutante regime de Pinochet.” Os partidos políticos são uma das instituições com fortes raízes na sociedade e, durante esse período, preencheram as lacunas quando um

mínimo de liberdade foi conquistada. Ele reconhece, no entanto, que alguns compromissos foram necessários para garantir a transição, e um deles eram garantir que os remanescentes do antigo regime manteriam um certo grau de poder político; a mudança teria que ser gradual e limitada. Assim, a transição de poder foi possível em 1990 e a frente de partidos de esquerda em associação com correntes cristãs levou Patricio Aylwin à vitória. Mas novo governo herdou alguns problemas do passado, como as tensas relações com classes trabalhadores e uma conseqüente turbulência com os militares, mas nada que ameaçasse o sistema. A tarefa mais importante era, então, fortalecer as instituições.

Grande parte da instabilidade que tem frequentemente assolado a democracia latino-americana pode ser atribuída ao fraco desempenho de instituições políticas. Chile tem a sorte de ter partidos fortes, profundamente enraizados, embora eles precisem de modernização. O Congresso é uma outra instituição-chave que têm a intenção de fortalecimento. Deve ter mais apoio técnico e acesso à informação, a fim de desempenhar o seu papel legislativo adequado e evitar congressistas de cair na passividade ou populismo irresponsável. (Boening, 1991, p.60)

Dentre os pontos positivos da democracia chilena está a liberdade e os baixos índices de corrupção além de uma tradição de honestidade no serviço público, segundo o autor. Digno de nota, também, é o sistema judiciário independente. Boening está ciente, no entanto, que algumas situações em específico podem desencadear um descontentamento geral da sociedade, como a economia e o desempenho na área da equidade social e bem-estar. “Melhoria gradual do nível de vida pode ser compatível com a sustentação do apoio popular, desde que haja um esforço visível e consistente para promovê-la. As pessoas devem perceber um compromisso genuíno e continuado com a justiça social.” Uma terceira fonte potencial de descontentamento, identificada pelo autor, é o colapso da lei e da ordem. Especialmente importante no Chile,

que viveu, no início da redemocratização, períodos de violência política, com o assassinato de vários políticos, inclusive o de um senador.

A democracia no Chile sobrevive, há 25 anos, aparentemente em um rumo firme em direção a consolidação. Atualmente o país é governado por Michele Bachellet, que está na presidência pela segunda vez. A primeira eleição foi em 2006, quando ela foi eleita em segundo turno com 53% dos votos, tornando-se “a primeira mulher chefe de Estado das Américas a ser eleita, sem qualquer ligação com a carreira política de algum Parente do sexo masculino” (Valenzuela, 2006, p.65). Sua eleição foi a quarta vitória consecutiva para a *Concertación*, coalizão de centro-esquerda, construída em torno dos Socialistas e Democratas Cristãos. Uma recompensa pelo impressionante “progresso socioeconômico e estabilidade democrática que iludiu muitos países vizinhos atingidos por fracas instituições de governo, economias vacilantes e altos níveis de pobreza e da exclusão social.”

A pesar dos avanços e de teóricos contemporâneos como Diamond (2014) considerarem a democracia chilena como consolidada, ainda há alguns problemas a sanar. Por exemplo, o presidente ainda mantém poderes formidáveis herdados da constituição promulgada em 80 por meio de plebiscito. Esse legado do regime militar permanece intocado enquanto o Congresso é vítima de uma relativa fraqueza institucional que, segundo Valenzuela (2006), pode intensificar o déficit no desempenho. O autor defende (2006, p.66) ainda que as instituições democráticas chilenas precisam ser mais abertas, participativas e responsivas. Garretón (2000) vai mais além em contradizer Diamond e afirma que a democracia chilena está longe de ser consolidada. “O que foi realmente consolidado, no entanto, é uma democracia

incompleta, ou semidemocracia” (Garretón, 2000, p.50). Defende-se, portanto, que profundas reformas são necessárias para transformar o regime chileno em uma verdadeira democracia, com instituições legítimas, estáveis e dinâmicas.

2.3 Uruguai

A República Oriental do Uruguai é um pequeno pedaço de terra na parte sul da América Latina, entregue ao Atlântico, filha e herdeira do Rio da Prata. Metade de sua população de apenas 3 milhões de habitantes vive na capital, Montevidéu, onde sobrevive uma sociedade moderna e uma rica cultura regada a mate – uma bebida típica da região feita a partir da infusão de ervas – e nutrida a carne. Mais do que isso, o Uruguai pontua os rankings de organizações internacionais em diversas áreas, sempre os melhores indicadores do Mercosul. É, por exemplo, um dos países menos corruptos do mundo; segundo dados da ONG Transparência Internacional, aparece em 20º lugar. Sem contar, é claro, que é o país com o menor índice de corrupção da região e com a menor taxa de analfabetismo. Tais níveis adquirem ainda mais relevo se associados a um baixo índice de violência urbana. Mas essa sempre foi a história do Uruguai, de longe o país com o menor número de problemas do Cone Sul; uma realidade que é consequência da vida política relativamente estável que o país teve se compararmos com os vizinhos Brasil, Argentina e Chile.

Hoje o Uruguai é uma república representativa presidencialista, em que o presidente é eleito por sufrágio universal para um mandato de cinco anos, sem reeleição. Durante muito tempo os partidos mais importantes do país foram o Colorado e o Nacional, mas desde a eleição de 2004 houve um

crescimento do Frente Amplio (socialista), que elege o governante há dez anos, ponto fim a hegemonia de 174 anos dos partidos citados previamente. Além do Executivo, há o Legislativo, cuja organização é bicameral e dividida em Senado e Câmara dos Representantes; e o Judiciário.

A independência do país tardou a chegar, já que o país com frequência “mudava de rei.” Isso porque durante 300 anos houve disputas territoriais por parte (1) dos índios, (2) dos espanhóis e (3) dos portugueses. O movimento de independência começou, por exemplo, quando o Uruguai era propriedade da Espanha mas, no meio do caminho, passou a ser da Coroa Portuguesa. Quando foi declarada, em 1825, e finalmente reconhecida, em 1828, fazia parte do Império do Brasil. Mas assim como nos países vizinhos, o Uruguai não estaria livre de conflitos no século XIX. Em função de influências estrangeiras de Brasil e Argentina e rivalidades internas, o país vê-se imerso na Grande Guerra, entre 1839 e 1851, que provoca uma imensa instabilidade social e política.

Passado o conflito, no entanto, o país encontrou um rumo que levaria ao desenvolvimento. Mas a grande mudança social em Uruguai ocorreu por meio dos governos de José Batle y Ordoñez, presidente em dois mandatos (1903-1907 e 1911-1915). Foi um momento em que se instalou no país, segundo Villalobos (2006), um debate sobre temas como legitimidade política e cidadania, reforçando a necessidade de renovação das pessoas que participavam da política nacional, especialmente porque, segundo Conzi, (1979 apud Villalobos), as classes menos favorecidas sofriam de uma profunda decomposição moral e política. Batle surgiu nesse contexto, “derramando sobre o Uruguai novas ideias políticas e sociais, sobre um pano de fundo

liberal-progressista, de cunho burguês” (Villalobos, 2006, p.21). Ele é considerado o pai do Uruguai Moderno e, por sua importância, é uma figura contraditória, responsabilizado pela maioria das venturas e também das desgraças do país.

O que interessa aqui, no entanto, é o aspecto político, em que Batle deixou sua marca na defesa do chamado governo plural, de administração colegiada. Com o objetivo de evitar desmandos de algum presidente com tendências autoritárias, conseguiu implantar o colegiado ao somar nove conselheiros ao presidente, seis da situação e três da oposição - dois seriam eleitos pelos legisladores e outros sete pelo voto popular. Ele ainda defendia o multipartidarismo e sufrágio universal, além de promover uma legislação trabalhista avançada. Mas os ideais de Batle estavam, provavelmente à frente de seu tempo e suas reformas provocaram reclames, protestos e até escândalos, quando ele tentou aprovar uma lei que permitia que as mulheres solicitassem o divórcio. De qualquer maneira, os princípios mais fundamentais pelos quais ele lutava foram consolidados na Constituição de 1918, que estabeleceu a democracia por meio de “um poder executivo bicéfalo com um Presidente da República atendendo as funções primárias do Estado e um Conselho Nacional de Administração, ao qual se reservava a direção da política econômica e financeira” (Villalobos, 2006, p.30). O Uruguai foi, assim, uma exceção na América Latina, em que governos democráticos se sucederam por praticamente um século, registrando-se apenas uma pequena interrupção quando, em 1933, o presidente eleito Dr Gabriel Terra fechou o Congresso e eliminou o sistema de colegiado por meio de uma constituição autoritária. Ele governou como ditador até 1938 e depois a estabilidade voltou ao país. O

sistema de colegiado voltou em 1951, por meio de plebiscito, e durou até 1966.

O Uruguai sempre foi um exemplo para o mundo por ter um sistema de governo baseado na Constituição e na Lei e, diferentemente dos países vizinhos, entre 1890 e 1973, as Forças Armadas jamais haviam participado de um golpe para derrubar o governo. Ao contrário, tratava-se de um país exemplar, com sólidas raízes democráticas e valores civilistas, com uma economia em desenvolvimento, uma boa divisão de riquezas e nível social elevado. Essa condição, porém, mudou após o fim da Segunda Guerra Mundial, já que, em um mundo dividido pela Guerra Fria, a América Latina (alinhada aos Estados Unidos), começava a conviver com teorias que reforçavam o “perigo” comunista. Esses ideais foram impregnados em Argentina, Brasil e Chile, não seria diferente com o Uruguai. O resultado foi conhecido em 27 de junho de 1973, quando os militares fecharam o Congresso Nacional e instauraram uma ditadura violenta no país.

A Anistia Internacional estima que, apenas entre 1973 e 1976, mais de 40 mil pessoas foram detidas em prisões e quartéis. “Um habitante a cada 100 foi torturado e um em cada 50 processado pela Justiça Militar” (Vilallobos, 2006, p.17). Levantamento do Servicio de Paz y Justicia do Uruguay mostra ainda que, em 12 anos, 32 pessoas foram vítimas de morte sob tortura e pelo menos 48 uruguaios morreram em choques armados com as forças de segurança. Estudo da Comissão de investigação da Câmara dos Deputados ainda indica o desaparecimento de 164 cidadãos uruguaios. Assim como há a peculiaridade do regime chileno, que foi governado por uma pessoa durante os 17 anos, o regime uruguaio também teve suas características próprias. Ao contrário do que aconteceu nos países vizinhos, o Uruguai não sofreu um

“golpe militar contra um governo constitucional, mas sim, um movimento levado a cabo pelo próprio presidente da República em aliança com os militares” (ídem).

A justificativa para a intervenção era pelo perigo que ameaçava o sistema democrático – a velha ironia que insulta a inteligência dos latino-americanos. Houve, no entanto, durante os 10 anos de governo autoritário, uma forte reação popular e de guerrilha (por parte dos Tupamaros). Além disso, o país foi atingido por uma grave recessão econômica. Tudo isso fez com que políticos e militares entrassem em um grande acordo para que a democracia fosse novamente instalada no país. Em 1984 houve, então, a posse de Julio María Sanguinetti, um presidente do Partido Colorado eleito pelo voto popular.

Desde então o Uruguai convive com um sistema democrático, com eleições livres, liberdades civis e políticas garantidas e a retomada não apenas da democracia, mas da estabilidade do sistema. O atual presidente do Uruguai é José Mujica, eleito em 2009 pela Frente Ampla. O ex-militante de esquerda passou quase 15 anos na prisão durante o regime militar por fazer parte da guerrilha tupamara – ele foi preso, na verdade, antes mesmo do golpe, em 1972. Um homem pequeno e humilde, com a face emoldurada por olhos rasgados e profundos e um bigode grisalho. Uma figura incomum, que prefere sandálias a sapatos em dias quentes, mesmo em eventos oficiais. Com uma perspectiva esquerdista, condena o capitalismo, condena o consumismo e condena a ganancia. “Citando o filósofo romano Seneca, Sr. Mujica disse: não é o homem que tem muito pouco, mas o homem que deseja mais é que é pobre.” (Romero, 2013) Foi líder estudantil e um dos fundadores do Movimento

de Liberação Nacional – Tupamaros, em 1966, uma guerrilha criada com o objetivo de lutar contra a injustiça social e conhecida pelos métodos “nada ortodoxos”; métodos, no mínimo, questionáveis, que andavam de mãos dadas com crimes e violência. As ações começaram com roubo de bancos e a posterior distribuição do dinheiro e de comida aos pobres de Montevideú. Como presidente, Mujica é arrojado e elevou o Uruguai ao topo do mundo – inclusive foi escolhido como o país do ano pela revista britânica *The Economist*, em 2013. Arrojado porque foi pioneiro em diversas áreas. Em 2012, o direito ao aborto foi legalizado no país, em 2013, o casamento entre pessoas do mesmo sexo e o cultivo, a produção e a venda da *cannabis* foram aprovados, tornando o país pioneiro mundial na legalização da substância.

Apesar dos alertas da direita sobre o fato de um triunfo da esquerda levar o país na direção de Cuba, a democracia uruguaia está segura (Diamond, 2014). O país continua a demonstrar altos índices de comprometimento com as instituições da América Latina. O compromisso dos cidadãos do Uruguai com a democracia é demonstrado por meio da sólida identificação de grande parte da população com partidos políticos. “Os eleitores demonstram um vício quase fetichista em pesquisas e especulações eleitorais.” (Cason, 2000, p.96) O autor afirma que é difícil encontrar um uruguaio que não está interessado em falar de política em época de eleição. A maioria vai dar uma prestação bastante sofisticada dos possíveis resultados e da força de diferentes facções dentro de cada partido político, e eles serão capazes de recitar o número de votos que são necessários para capturar um assento na Câmara dos Deputados. O que prova uma cultura política forte e uma consciência democrática elevada.

2.4 O apoio à democracia

O Latinobarómetro afere, anualmente, o índice de apoio à democracia dos países latino-americanos. Como já foi explicado no primeiro capítulo, no momento de medir a qualidade da democracia se observam aspectos normativos, institucionais e de funcionamento do Estado, como a existência da separação dos poderes, igualdade perante a lei, eleições livres etc. Os cidadãos, porém, não entregam uma avaliação normativa de acordo com o papel que cada parte tem na construção da democracia, mas julgam sua eficiência do ponto de vista da experiência que cada um tem com essas instituições e a partir do impacto que essas instituições exercem na vida de cada um. Os cidadãos, portanto, julgam a democracia a partir do que vivem ou já viveram, especialmente em condições de baixos níveis de educação e informação polarizada, como ocorre na América Latina.

Portanto, aferir a qualidade da democracia a partir das respostas do tipo de *survey* como a do Latinobarómetro leva a confusão a respeito da institucionalidade normativa, que não é o que está sendo avaliado aqui. O que é avaliado é o resultado da ação das instituições, ou seja, como a população dos países avaliados percebe essas instituições. A análise da evolução desse apoio é feita com um indicador cuja pergunta base tem três alternativas: uma para a democracia, uma para o autoritarismo e outra para a indiferença com relação ao tipo de regime.

Com qual das seguintes frases você está mais de acordo? A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo; Em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível a um governo democrático; à gente, como um todo, é o mesmo um regime democrático a um não democrático. (Latinobarómetro, 2013. Traduzido do espanhol)

Uma análise de todos os países da América Latina mostra que o apoio à democracia na região, entre 1995 e 2013, caiu dois pontos percentuais e passou de 58 para 56, sendo que o pico ocorreu em 1997, quando 63% da população latino-americana preferia a democracia. A preferência pelo regime autoritário também caiu e passou de 17 para 16 pontos percentuais; em 2001 chegou a alcançar a preferência de 19% das pessoas. A indiferença, por outro lado, aumentou e alcançou 20 pontos percentuais em 2013; chegou ao ponto mais alto em 2003, com a preferência de 22%.

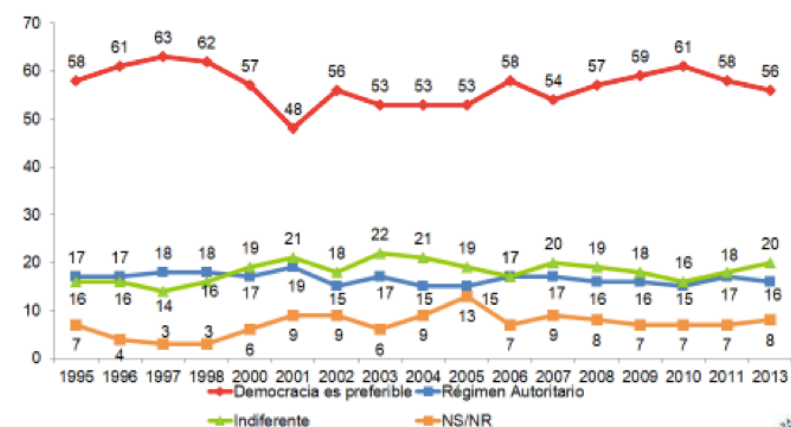
Figura 3

Evolução do apoio à democracia na América Latina (1995-2013)

APOYO A LA DEMOCRACIA

TOTAL AMÉRICA LATINA 1995-2013

P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.



Fuente: Latinobarómetro 1995-2013



Dentre os países avaliados no presente estudo, o Chile é o que apresenta maior evolução nos 18 anos desde o início do trabalho do Latinobarómetro, registrou um aumento de 8% no apoio à democracia em relação à própria média do período; Brasil e Argentina estão empatadas com

um aumento de 5%; o Uruguai, porém, foi o único que registrou queda no apoio ao regime democrático, -7%.

Quadro 3

Aumento no apoio à democracia em relação à média de cada país no período (1995-2013)

Argentina	5%
Brasil	5%
Chile	8%
Uruguai	-7%

Fonte: Informe Latinobarómetro 2013

O Chile é o terceiro país da América Latina onde mais aumentou o apoio ao regime democrático (fica atrás apenas de Venezuela, que registrou um aumento de 16%, e Equador, que tem uma evolução de 13%). Passou de 52% em 1995 para 63% em 2013, uma diferença de 8% sobre a média do período. O estudo registra, como em outros países da região, um aumento no apoio à democracia chilena após a alternância de poder em 2010. “Indica, de alguma maneira, a compreensão de pluralidade que a população tem de democracia” (Informe Latinobarómetro, 2013, p.11) Ainda se agrega a essa situação o fato de o golpe de Estado de Pinochet no Chile ter completado 40 anos em 2013, ano da pesquisa.

A Argentina pertence ao grupo de cinco países junto com Bolívia, Brasil, Paraguai e República Dominicana que aumentaram o apoio à democracia em 5% com relação à média. Historicamente, segundo pesquisas anteriores da mesma organização, a Argentina tem um dos indicadores mais altos de apoio ao regime democrático na região e as flutuações tem sido muito pequenas de

acordo com o relatório. Em 2013 alcançou a marca impressionante de 73% de apoio à democracia. Surpreendentemente, as crises econômicas sofridas ao longo destes 18 anos não parecem ter afetado o apoio dos argentinos à democracia e o sistema educacional argentino tem um papel importante nisso, segundo informações do relatório (2013, p.12). O Brasil, por sua vez, é um dos países que tem o mais baixo índice de apoio à democracia na América Latina. Apesar do crescimento de cinco pontos percentuais em 2013 em relação à média do período, atingiu um apoio de apenas 49% da população, sequer alcançando a metade – o ponto mais baixo, porém, foi registrado em 2001, quando somente 30% das pessoas afirmavam preferir a democracia. A partir de 2006 há um aumento significativo e se mantém acima dos 40% desde então, o que leva os estudiosos do Latinobarómetro a crer que é um aumento motivado pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que assumiu em 2003 e comanda o país desde então. Ao todo são sete os países da região que experimentam uma diminuição no apoio à democracia entre 1995 e 2013. Um desses países é o Uruguai, que registra uma queda de 7% no suporte ao regime. Apesar disso, é um dos países com o maior índice de preferencia pelo sistema democrático na América Latina, alcançando 71% da população em 2013.

A aferição do suporte ao regime democrático se dá, no entanto, também pelo número de pessoas que não apoiam a democracia. É neste número, aliás, que vive a ameaça e o perigo ao sistema. Dentre os países avaliados, o Brasil é o que apresenta maior índice de apoio a governos autoritários, com suporte de 19% da população – um número bastante alto considerando que é o correspondente a 40 milhões de pessoas –, e está empatado com o Chile com

o maior número de indiferentes uma vez que 21% da população dos dois países acreditam que é o mesmo um governo democrático e um autoritário. O Brasil também é o país em que o maior número de cidadãos preferiram não responder ou afirmaram não saber o que responder. O Chile é o país com o menor índice de apoiadores do regime autoritário, que tem apenas 10% de suporte. A Argentina, por outro lado, é o país em que as pessoas mais participaram da pesquisa.

Quadro 4

Preferência da população com relação ao regime de governo

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguai
Democracia é preferível	73%	49%	63%	71%
Governo autoritário é preferível	15%	19%	10%	11%
Indiferente	9%	21%	21%	13%
NS/NR	3%	11%	5%	5%

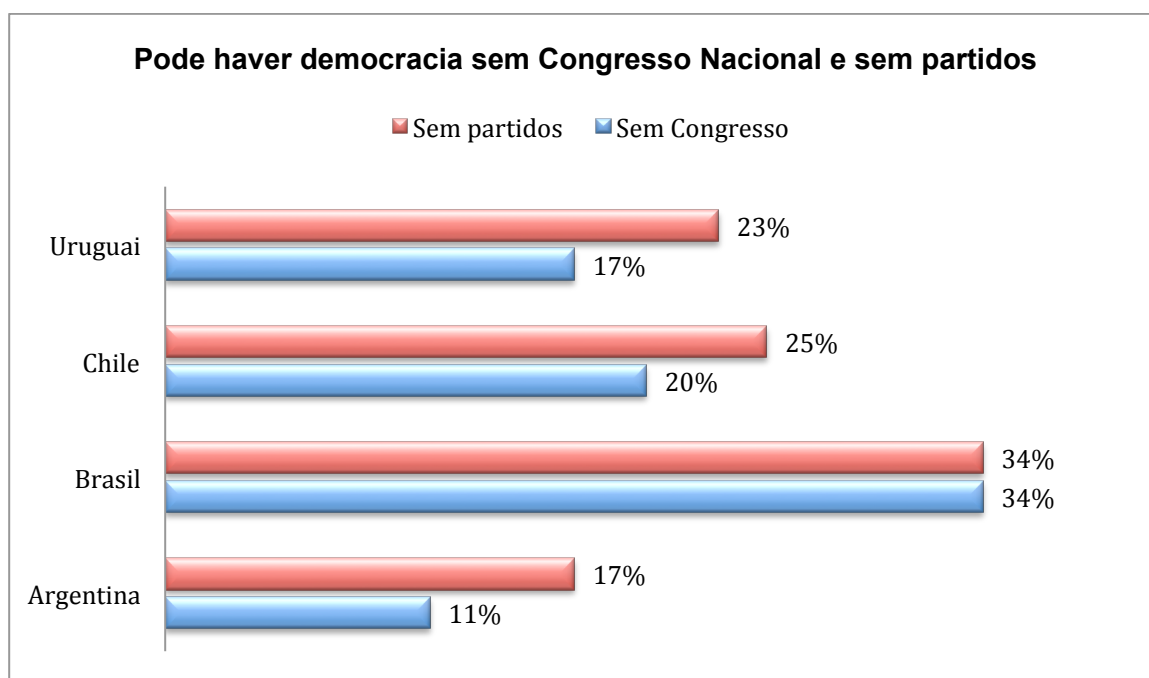
Fonte: Informe Latinobarómetro 2013

O papel das instituições para a sanidade de uma democracia já foi elaborado ao longo do primeiro capítulo e no início deste. Cabe, agora, verificar qual a importância que os cidadãos atribuem às instituições para o funcionamento de um sistema democrático e a consequente confiança que depositam no (1) Congresso Nacional; (2) Partidos políticos; (3) Governo; e (4) Judiciário. Antes, porém, vale dar uma vista de olhos a uma parte importante da pesquisa de 2013 que concerne aos partidos e ao Congresso. O Latinobarómetro, durante a *survey* em questão, fez a seguinte pergunta aos entrevistados:

Há quem diga que sem partidos/Congresso não pode haver democracia; ao passo que outros dizem que a democracia pode funcionar sem partidos/Congresso. Qual frase está mais próxima da sua maneira de pensar?

O Brasil é o país em que o maior número de pessoas acredita que o regime democrático pode funcionar sem partidos ou sem o Congresso. Nas duas categorias, 34% dos brasileiros consideram as duas instituições praticamente “descartáveis”. Na Argentina, em contrapartida, apenas 11% acreditam que a democracia pode funcionar sem Congresso e 17% pensam que o regime não necessita de partidos.

Gráfico 1



Fonte: Informe Latinobarómetro 2013

O fator institucional, como já foi dito, exerce uma função fundamental para determinar se as pessoas apoiam ou não a democracia. Em toda a América Latina, por exemplo, 65% dos cidadãos que afirmam que os partidos são imprescindíveis ao regime, apoiam a democracia incondicionalmente. Por outro lado, dentre os que dizem que os partidos não são necessários para a

democracia, somente 48% a apoiam. O mesmo acontece com o Congresso Nacional.

2.5 Confiança nas instituições

Já é possível ter uma ideia do nível de apoio que a democracia recebe em cada um dos quatro países em questão na pesquisa. Mas os dados do Latinobarómetro vão além da evidência do suporte democrático ou do apoio ao regime e mostram, também, um pouco do que está por trás da satisfação ou insatisfação com o sistema. Alguns dos dados da organização evidenciam justamente de que maneira as expectativas com o sistema democrático estão sendo preenchidas pelas instituições correspondentes ao regime a partir de perguntas sobre a confiança, neste caso, em quatro instituições. Para esta etapa do trabalho serão usados dados de 2011, resultantes da seguinte pergunta-base direcionada a 2 mil entrevistados (no idioma local) em cada um dos países:

Por favor, olhe para esta placa e diga-me, para cada um dos grupos, instituições ou pessoas da lista, quanta confiança vocês tem em (nome da instituição)?

Para cada pergunta há quatro respostas possíveis com relação ao nível de confiança do entrevistado em cada instituição: (1) muita; (2) alguma; (3) pouca; ou (4) nenhuma. O entrevistado ainda pode responder que não sabe ou, ainda, pode não responder. Para fins de análise, as respostas serão alocadas em duas grandes categorias abrangentes: (1) Confia; e (2) Não Confia. A primeira compreende as respostas “muita” e “alguma”, que indicam que o entrevistado confia na instituição em questão. A segunda compreende as respostas “pouca” e “nenhuma”, que indicam uma relação de desconfiança.

Com relação aos que não sabem ou não responderam, serão categorias avaliadas como alienação do cidadão.

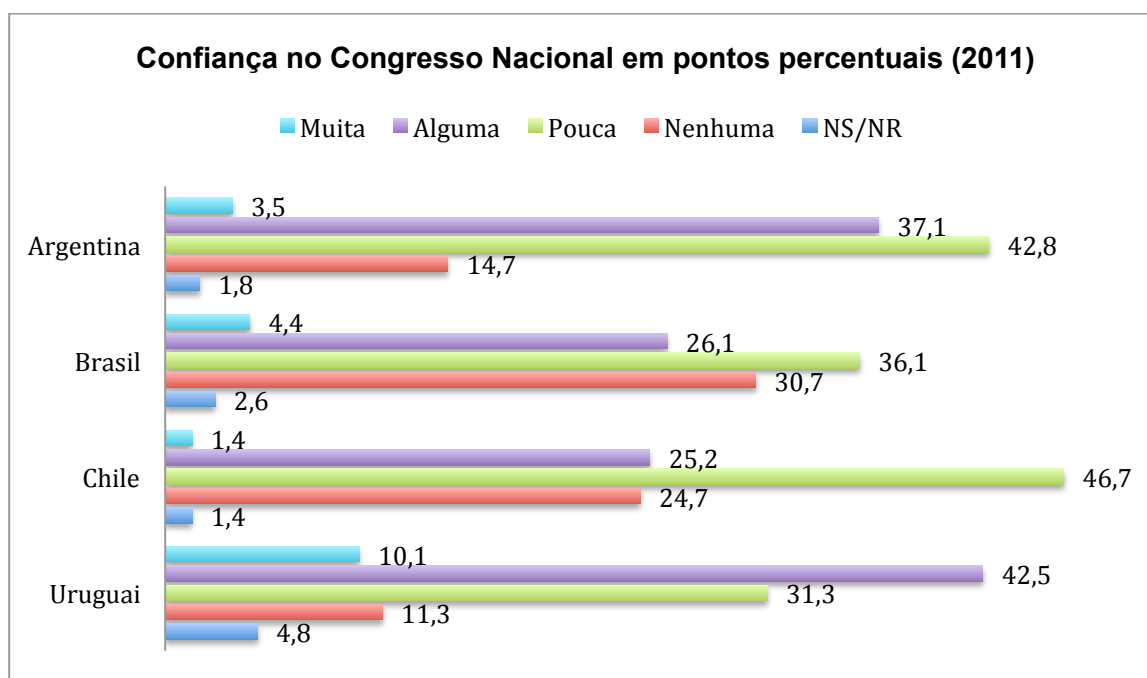
Os dados importantes para esta investigação são aqueles relacionados às perguntas sobre a confiança no (1) Congresso Nacional, (2) Partidos políticos, (3) Judiciário e (4) Governo. A escolha dessas quatro instituições em específico ocorre a partir do momento em que elas são a base para a formação de um sistema democrático representativo. Se em uma democracia “o povo” deve governar, o fará por meio de seus representantes no Parlamento que são, nesse contexto, as pessoas mais importantes do processo político uma vez que são diretamente responsáveis por cumprir aquilo que o povo espera; os partidos, por sua vez, são importantes para a pesquisa porque são determinantes para o funcionamento saudável do processo de escolha, já é por meio deles que o político adquire identidade e acabam por representar uma ideia, uma ideologia; no caso do governo, uma vez assumindo o sistema de governo de representação, a maneira como esse governo exerce suas funções enquanto executor das “vontades do povo” é fundamental para a sanidade do regime democrático; por fim, o Judiciário é essencial para que se faça cumprir o primado da lei, lembrando que o respeito à *Rule of Law* é fundamental para atingir a plenitude democrática ou almejá-la.

2.5.1 Confiança no Congresso Nacional

O Congresso Nacional é uma das instituições mais desacreditadas entre os países da América Latina, com altos índices de insatisfação. Os mais descontentes são os chilenos: 71,4% responderam que tem pouca ou nenhuma confiança no Parlamento. Apenas no Uruguai o índice positivo é mais

alto já que 52,6% da população responderam que tem muita ou alguma confiança na instituição em cheque.

Gráfico 2



A partir dos dados exibidos no Gráfico 2 (acima) é possível perceber que na Argentina, 57,5% das pessoas não confiam no Congresso; no Brasil, a desconfiança também é superior e chega 66,8%. O percentual excedente de cada país diz respeito às respostas “não sabe” (NS) ou “não respondeu” (NR).

Quadro 5

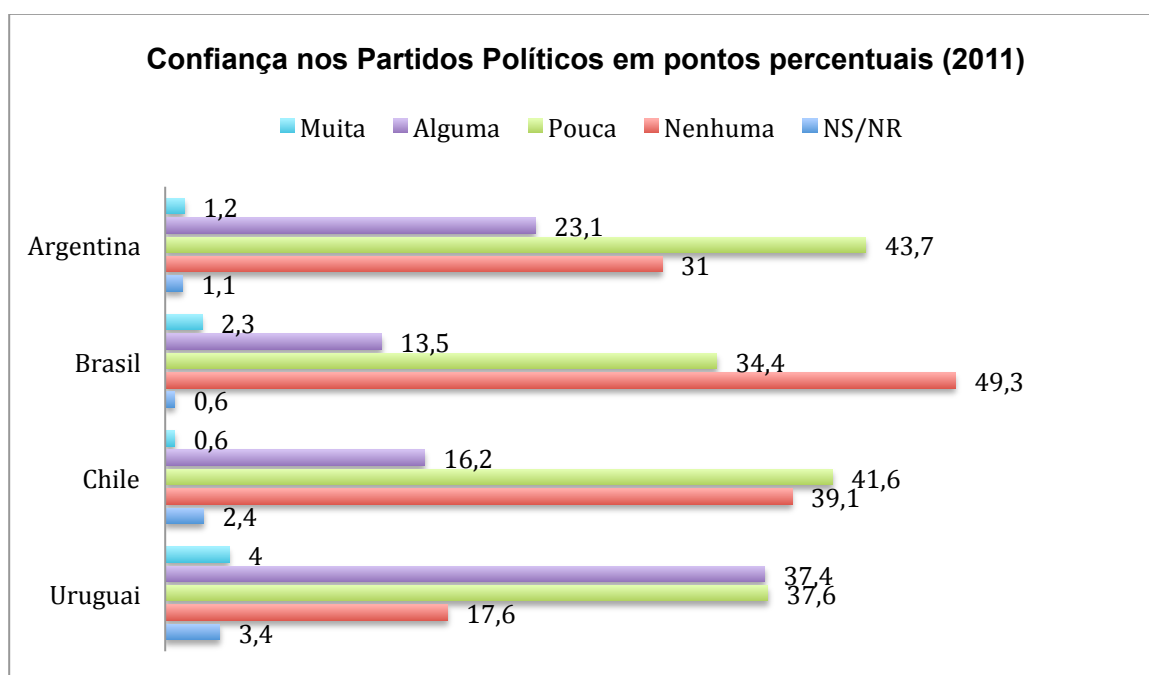
Nível de confiança no Congresso (2011)

	Confia	Não Confia
Argentina	40,60%	57,50%
Brasil	30,50%	66,80%
Chile	26,60%	71,40%
Uruguai	52,60%	42,60%

2.5.2 Confiança nos partidos políticos

Os partidos políticos constituem a instituição mais desacreditada do Cone Sul. O Brasil é a nação em que o nível de desconfiança é maior, chegando a alarmantes 83,7%. Apenas 15,8% dos brasileiros confiam nos partidos políticos.

Gráfico 3



Apesar de o Brasil ser o país com o maior número de descontentes, os chilenos, novamente, mostram números altos de desconfiança e, com relação aos partidos, 80,7% dos entrevistados afirmam não confiar na instituição.

Quadro 6

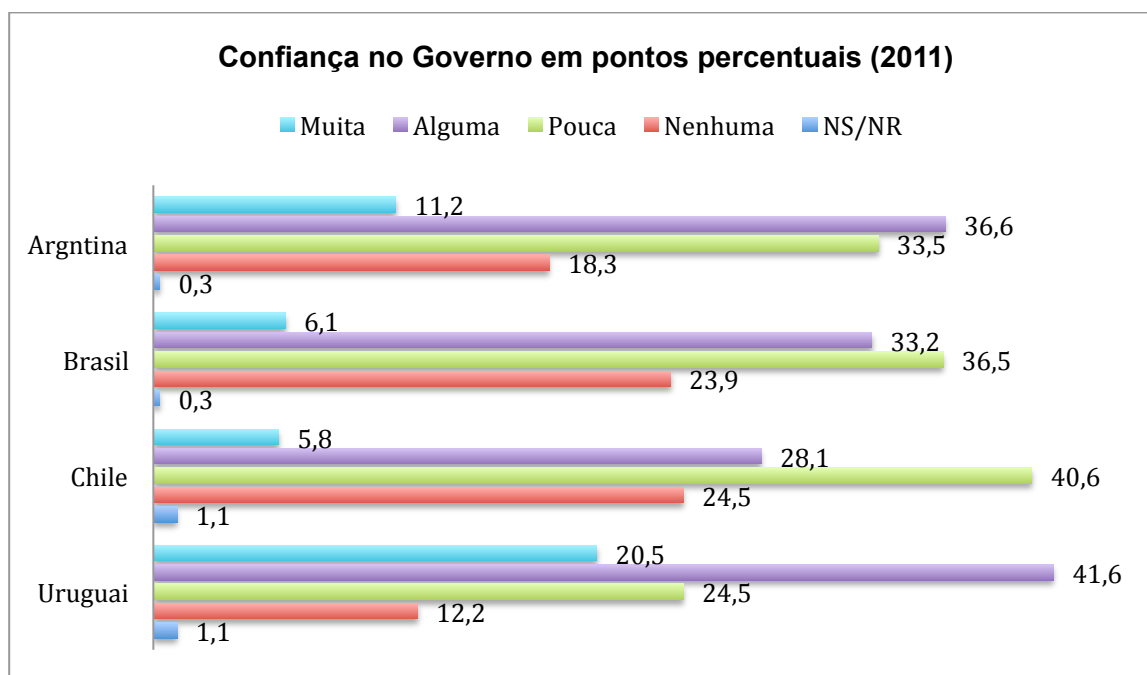
Nível de confiança nos Partidos (2011)

	Confia	Não Confia
Argentina	24,30%	74,70%
Brasil	15,80%	83,70%
Chile	16,80%	80,70%
Uruguai	41,40%	55,20%

2.5.3 Confiança no Governo

O Governo é a instituição mais valorizada pelos latino-americanos, com os menores índices de desconfiança. De novo, o Chile é o país com o maior número de pessoas que não confiam, chegando a 65,1% dos entrevistados. E, novamente também, o Uruguai é o local em que as pessoas mais confiam na instituição, com um nível de confiança de 62,1%

Gráfico 4



A Argentina, constantemente, aparece com os níveis intermediários dentre os países analisados. Neste caso não foi diferente mas, o que chamou atenção, foi uma certa ambivalência e divisão da população, sendo que 51,8% dos argentinos responderam que não confiam no governo e 47,8% afirmam que confiam.

Quadro 7

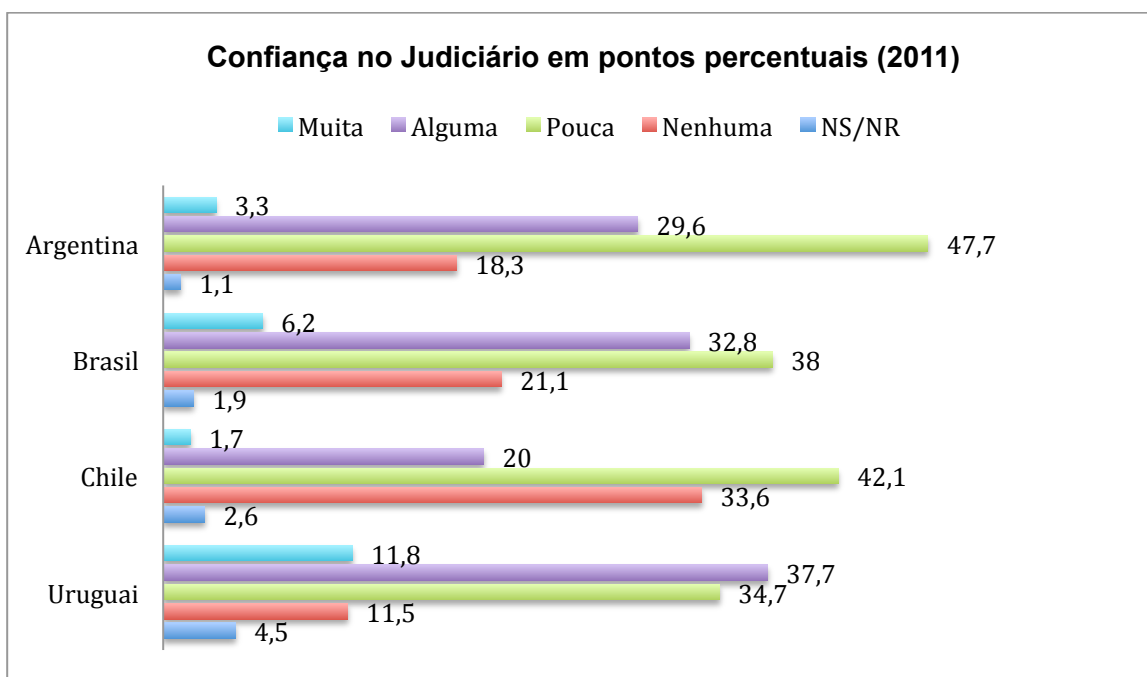
Nível de confiança no Governo (2011)

	Confia	Não Confia
Argentina	47,80%	51,80%
Brasil	39,30%	60,40%
Chile	33,90%	65,10%
Uruguai	62,10%	36,70%

2.5.4 Confiança no Judiciário

Seguindo a regra que apareceu nos três exemplos anteriores, o Chile é o país com os piores índices de confiança no Judiciário. 75,7% das pessoas responderam que não confiam na instituição. A diferença, neste caso, é que a Argentina aparece logo em seguida, com o índice de desconfiança em 66%.

Gráfico 5



Também seguindo a regra, o Uruguai aparece com o melhor índice de confiança, 49,5%. Não há, no entanto, muita distância entre os extremos, o que evidencia uma divisão do país com relação ao Judiciário, já que apesar de minoria, 46,2% dos entrevistados afirmam não confiar na instituição.

Quadro 8

Nível de confiança no Judiciário

	Confia	Não Confia
Argentina	32,90%	66,00%
Brasil	39,00%	59,10%
Chile	21,70%	75,70%
Uruguai	49,50%	46,20%

A implicação que a dimensão da opinião pública tem para a estabilidade e consolidação democrática, segundo Diamond (2001), diz respeito à

legitimidade do regime. Para explicar o contraponto entre os índices de apoio e o nível de confiança é preciso compreender que em toda a parte os cidadãos estão menos satisfeitos com a performance da democracia do que estão comprometidos com ela como a melhor forma de governo – sem falar na insatisfação cínica (Diamond, 2001), que é extremamente perigosa em sistemas democráticos que ainda estão em desenvolvimento.

3. O paradoxo da consolidação democrática no Brasil

Quarenta anos se passaram desde o início da Terceira Onda de Democratização. Como foi citado no primeiro capítulo, não há consenso entre os acadêmicos, no entanto, sobre o momento que se vive agora e, conseqüentemente, não há consonância quando se trata de avanços ou retrocessos democráticos. Diamond (2015), Fukuyama (2015) e Kagan (2015), por exemplo, oferecem uma abordagem teórica pessimista com relação ao futuro da democracia. O primeiro entende que há, desde o início do século XXI, uma evidente recessão democrática e os dois últimos complementam a visão acrescentando que há, ainda, muitas pedras no caminho da consolidação democrática. Por outro lado, Schmitter (2015) rejeita a hipótese de que o regime esteja perdendo a força e Levitsky e Way (2015) desafiam o que chamam de “mito da recessão democrática.”

Os dois autores sugerem que se houver um escrutínio dos dados sobre o número total de democracias no mundo será possível perceber que há uma estabilidade com relação à adesão democrática e não um declínio acentuado, como sugerem alguns estudiosos. Eles não negam que há casos específicos de retrocesso e natural avanço do autoritarismo, mas encaram como situações isoladas e apresentam a cena geral como um quadro estável. Um dos dados mais relevantes para a pesquisa em questão é o fato de que, desde os anos 2000, oito países foram categorizados como “livres” pela Freedom House e permanecem com esse rótulo ainda hoje – entre eles o Brasil. Citam, ainda, evoluções em países que já eram considerados livres mas que enfrentaram progressos significativos nos últimos 15 anos, como o Chile, que já estava na categoria “livre” da Freedom House mas que experimentou o estabelecimento

de um total controle civil sobre os militares desde a aprovação da reforma constitucional em 2005.

A cena geral da última década, então, é a de estabilidade em rede. Mesmo que certamente seja possível identificar casos de retrocesso democrático, a existência de um número igual ou maior de avanços democráticos desmente qualquer noção de um “colapso” democrático global. (Levitsky e Way, 2015, p.48)

Os autores atribuem o mito da recessão democrática a um excesso de otimismo que dominou os anos 90 e que levava a uma mentalidade – equivocada, para eles – de que todas as formas de crises autoritárias ou instabilidade levariam necessariamente à democracia, ou seja, sempre que um regime não democrático enfrentasse qualquer problema de legitimidade, assumia-se que o país em questão passaria automaticamente a um processo de consolidação democrática. Levitsky e Way (2015) atribuem o otimismo excessivo ao sucesso de democratizações do início da terceira onda na Europa (Grécia, Espanha, Portugal, Bulgária, Tchecoslováquia – hoje República Tcheca e Eslováquia –, Hungria e Polônia) e América do Sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), em que crises de sistemas autoritários levaram quase que automática e constantemente ao caminho democrático. Nesses casos, as aberturas nos regimes induziram a transições bem-sucedidas em escala integral ao passo que no momento em que as ditaduras caíram, foram “invariavelmente substituídas por democracias.” Isso significa que, para eles, essa onda de casos bem-sucedidos levou a que muitos episódios que foram assinalados como de transição democrática e depois regrediram jamais chegaram a atingir efetivamente o status de democracia, independente do estágio de consolidação. Logo, se não há transição democrática, não há como haver recessão. Os autores explicam que se partiu de um dado errado nos anos 90 sobre o número de democracias e, por isso, há acadêmicos que

entendem que há retrocesso no avanço da democracia. Entendem, portanto, que se os países forem categorizados de maneira adequada, perceber-se-á que as regiões que abraçaram a democracia realmente continuam, na maioria, fortes.

No caso dos países estudados neste presente trabalho (Brasil em comparação com Argentina, Chile e Uruguai), Levitsky e Way veem quatro casos de transições democráticas bem sucedidas. Eles lembram que, apesar do otimismo que rotulava qualquer crise autoritária como transição democrática, havia um certo receio sobre se essas “novas democracias” seriam resilientes o suficiente para resistir a novos golpes, que seriam iminentes. Tanto é assim que os novos regimes da América Latina eram vistos como improváveis.

Tão impressionante quanto a dimensão da Terceira onda é a sua robustez. No período da edição inaugural do *Journal of Democracy*, regimes democráticos recentes na América Latina e Europa Central eram amplamente vistos como precários. Acadêmicos da democratização estavam céticos com relação ao fato de eles resistirem. No seu livro clássico sobre transições do autoritarismo, por exemplo, Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter caracterizaram os casos latino-americanos como “democracias incertas”. (Levitsky e Way, 2015, p.54)

O curso da história, no entanto, provou ser diferente, ao menos para os países em questão, que são considerados pelos autores como exemplo de sucesso. “Apesar de a democracia ter regredido no Sri Lanka, Tailândia e Venezuela, sobreviveu em uma série de países de renda média, incluindo Argentina, Brasil e Chile” (Levitsky e Way, 2015, p.56). Sendo que o Uruguai, pela forte tradição democrática, já figura no rol de transições consolidadas e ocupa, constantemente, as melhores posições em ranking comparativos na América Latina sobre indicadores sociais, políticos etc. O importante, no entanto, é que em diversos países a democracia não apenas sobreviveu como foi fortalecida durante os anos 2000.

Há, no entanto, o outro lado da moeda, o lado dos acadêmicos que tem plena convicção de que a democracia enfrenta, sim, um momento delicado no mundo e que está em perigo. Diamond (2015, p.144) lista quatro motivos que levam os teóricos a crer que há motivo para preocupação.

Primeiro, houve um significativo e, de fato, acelerado ritmo de ruptura democrática. Segundo, a qualidade ou estabilidade da democracia está em declínio em alguns países de grandes mercados emergentes e estrategicamente importantes, a que eu chamo de “swing states” (estados indefinidos). Terceiro, o autoritarismo tem se aprofundado, inclusive em países estrategicamente importantes. E quarto, as democracias consolidadas, começando com os Estados Unidos, cada vez mais parecem ter um mau desempenho além de falta de vontade e autoconfiança para efetivamente promover a democracia em outro país. (Diamond, 2015, p. 144)

Diamond (2015, P.146) ressalta, ainda, que todas as regiões do mundo tem um desempenho pior na escala padronizada de transparência e *Rule of Law* (primado da lei) do que na que direitos políticos ou liberdades civis. “Aliás, transparência e *Rule of Law* arrastam as outras duas escalas de maneira ainda mais acentuada na América Latina, Europa pós-comunista e Ásia do que em África, por exemplo.” Além disso, é possível notar a presença de tendências “neo-patrimoniais” em países de renda mais baixa ou média, em que líderes acabam por erodir o sistema de *checks and balances* (pesos e contrapesos) democráticos, esvaziam instituições responsáveis por *accountability* e, por meio da corrupção, “acumulam poder e riqueza para eles mesmos e suas famílias, comparsas, clientes e partidos.”

No processo, eles demonizam, intimidam e vitimizam (e ocasionalmente prendem ou assassinam) oponentes que cruzam seu caminho. O espaço para partidos de oposição, sociedade civil e para a mídia está encolhendo e o suporte internacional está secando. (Diamond, 2015, p.149)

Atitudes não democráticas e associadas à corrupção tem um efeito devastador na manutenção do regime, no apoio da população à democracia e na confiança que essa mesma população deposita em suas instituições. Por

isso, para o autor, a dimensão de maior preocupação com relação a recessão democrática talvez seja o declínio da eficácia, energia e autoconfiança democráticas dos países ocidentais, incluindo os Estados Unidos.

Apesar disso, de apresentar uma visão mais pessimista sobre os rumos da democracia pelo mundo, o autor não vê os países do Cone Sul como possíveis vítimas de um golpe iminente. Diamond (2015) aponta, especialmente, para o sucesso de consolidação do Brasil, que embora enfrente desafios constantes sustenta uma democracia robusta; e para o Chile, que, segundo ele, continua a ser uma história de sucesso da democracia liberal, com um regime consolidado e seguro, assim como o Uruguai. Nota-se, portanto, que apesar de uma ambivalência no campo teórico sobre avanço ou retrocesso democrático no mundo, não há muitas contradições sobre o presente e futuro da América Latina, especialmente quando se trata dos países em questão neste estudo. Tanto os acadêmicos que apontam para a recessão democrática como um mito quanto os autores que entendem que se vive em um momento delicado para a democracia, veem Brasil, Argentina, Chile e Uruguai como exemplos de sucesso e resistência de democracias consolidadas e fortes.

É claro que há preocupações pontuais, como não poderia deixar de ser em uma região com tantos problemas relacionados à pobreza e desigualdade social. Fukuyama, um dos autores que acredita que a democracia está com problemas atualmente, ressalta que é difícil não sentir que a performance das democracias ao redor do mundo tem sido deficiente nos últimos anos.

Isso começa com as democracias mais desenvolvidas e bem-sucedidas, dos Estados Unidos e União Europeia, que

experimentaram crises econômicas massivas no final dos anos 2000 e parecem estar enclafadas a um período de crescimento lento e renda estagnada. Mas algumas democracias mais novas, do Brasil à Turquia e à Índia, também tem desapontado em suas performances em muitos aspectos e sujeitos aos seus próprios movimentos de protesto. (Fukuyama, 2015, p.12)

Fukuyama entende que a legitimidade de muitas democracias ao redor do mundo depende da habilidade em promover governos de alta qualidade. Ele reconhece que a democracia tornou-se profundamente arraigada na maior parte da América Latina, especialmente nas mentes da última geração, mas indica, também, que falta, ainda, em países como Brasil, capacidade de promover bens públicos básicos como educação, infraestrutura e segurança. Além, é claro, de combater a corrupção, que assola o continente. Kagan (2015, p.21) também aponta para problemas nas democracias latino-americanas, especialmente no caso do Brasil, que vão além de desigualdades e problemas sociais e econômicos, mas sim vão ao encontro de posturas consideradas inadequadas ou, no mínimo, inesperadas de uma democracia segura como a brasileira.

O Brasil é uma democracia ascendente, mas não cresce de maneira rápida como foi antecipado e não se comporta como uma democracia em assuntos internacionais. O foco é reduzido e permanece regional. A identidade nacional conservar-se moldada por sensibilidades pós-coloniais e não-alinhadas que foram nutridas por ressentimentos, o que leva o Brasil, por exemplo, “a preferir a companhia de ditadores venezuelanos” do que a dos presidentes democráticos norte-americanos. (Kagan, 2015, p.22)

O autor ainda ressalta que, na América do Sul, a democracia está engajada em uma competição com a ditadura, mas o Brasil permanece indiferente e apenas observa, mantendo o enquadramento internacional no espectro comercial e protecionista e no combate ao imperialismo norte-americano.

Com exceção da vociferação de Kagan, que parece estar sozinho, e dos apontamentos de Fukuyama, que são apropriados à realidade sul-americana, há uma espécie de consenso com relação à consolidação democrática nos quatro países, sendo que o Uruguai e Chile são comumente retratados como os que tem uma tradição democrática mais forte e um governo mais eficaz e a Argentina é apresentada com maior fragilidade, especialmente em função dos atos dúbios e com tendências autoritárias da presidente Kirchner. O Brasil, portanto, fica no meio do caminho; um país economicamente forte (atualmente a 6º economia do mundo) e com uma democracia segura, com eleições livres e competição justa, aparentemente, mas com sérios problemas de corrupção, injustiça social, crime organizado, violência urbana e falhas em serviços como educação, saúde e infraestrutura.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2015, p.114) indicam que desde 2000 há tendências misturadas de democratização nos 20 países da América Latina, ou seja, não são transições hegemônicas do ponto de vista regional. A democracia erodiu em três países andinos (Venezuela, Equador e Bolívia) e na Nicarágua; Honduras viveu um golpe e a ruptura democrática em 2009; e a democracia mantém-se débil em Guatemala, Haiti e Paraguai. O caso da Argentina é de fragilidade, ou seja, não há erosão, mas há indícios que podem ser preocupantes, já que a presidente “tem exibido ocasionalmente o iliberalismo visto nos populismos hegemônicos que comandam a Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua”, mas os autores também lembram que ela deparou com uma resistência relativamente dura não apenas nos tribunais e na sociedade civil, mas também de críticos dentro de seu partido. Pelo lado bom, a democracia tornou-se mais sólida no Brasil e permanece robusta no Chile,

Costa Rica e Uruguai. Apesar dos percalços, se o período for estendido para além dos anos 2000 até a década de 1990, é possível perceber que se trata, sem sombra de dúvidas, do momento mais democrático na história da região.

Sete países tem regimes considerados estáveis e democráticos mas com deficiências, entre eles Brasil e Argentina. Isso significa que as eleições são livres e justas e a oposição geralmente é respeitada mas que há sérias falhas, especialmente no que tange à pessoas marginalizadas como os pobres, negros e indígenas que, com frequência, entendem que seus direitos são respeitados de maneira desigual, na melhor das hipóteses, isso quando são respeitados. Há ainda o problema do crime organizado e tráfico de drogas nas favelas brasileiras e o fato de algumas províncias argentinas estarem submetidas à regimes híbridos locais que protegem práticas autoritárias. Dentre esses sete países em que a democracia é estável mas irregular, “o Brasil se destaca como o país que fez o melhor e mais sustentado trabalho em aprofundar e estender o governo democrático” (Mainwaring e Pérez-Líñan, 2015, p. 120).

Até metade da década de 1990, os militares mantiveram uma autonomia significativa além de grande influencia política nos três poderes. Muitos líderes camponeses foram assassinados (pertencentes ao Movimento dos Sem Terra, MST), brasileiros pobres enfrentavam limitações em seus direitos e um poder considerável “permanecia nas mãos de um resquício de uma elite autoritária.” Além disso, a performance econômica do Brasil era instável, a nação empobrecida e a hiperinflação um fardo. Para os autores, a experiência brasileira ilustra, no entanto, a importância do comprometimento da elite com o

regime democrático.

Durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, a democracia brasileira fez incríveis avanços. Os civis trouxeram os militares sob seu controle. Os tradicionais partidos clientelistas minguaram e o centro-esquerda Partido dos Trabalhadores (PT) introduziu inovações participativas que melhoraram a democracia local nos municípios. (Mainwaring e Pérez-Líñan, 2015, p. 121)

Há, no entanto, na linha do que Fukuyama apresenta, uma deficiência na entrega de serviços públicos à população ao ponto de que em 2013 e 2014 o Brasil assistiu à crescente insatisfação do cidadão e milhares de pessoas foram às ruas em protesto em centenas de cidades brasileiras. No último ano o crescimento econômico estagnou e muitos manifestavam contra a grande quantidade de recursos gastos na Copa do Mundo de 2014 e para a Olimpíada de 2016 em um país ainda atormentado por serviços públicos deficientes e falta de infraestrutura. Escândalos de corrupção também têm alimentado o sentimento de insatisfação, especialmente os relacionados à Petrobrás, a maior estatal de economia mista e principal empresa brasileira de energia. Mainwaring e Pérez-Líñan, acreditam, no entanto, que esse problemas não devem obscurecer os enormes ganhos de democratização desde 1994 e ainda lançam um desafio à presidente Dilma Rousseff: revigorar a economia estagnada e abordar os escândalos de corrupção que mancharam seu partido entre muitos eleitores.

Se Brasil e Argentina estão a meio caminho do completo sucesso democrático, na extremidade superior da escala na América Latina estão Chile e Uruguai, países que constantemente recebem as melhores pontuações da Freedom House na região e em que a maioria dos cidadãos goza de direitos políticos e liberdades civis eficazes; os governos geralmente não apresentam

intolerância ou tentam coibir direitos de oposição. “Como acontece em toda a América Latina e para além dela, o exercício efetivo dos direitos do cidadão varia entre as classes sociais e sexo, e no Chile, por exemplo, também grupos étnicos” (Mainwaring e Pérez-Líñan, 2015, p. 122). Mas geralmente essa variação é menor do que o que se encontra em outros países latino-americanos.

Já foi apontado que, como Diamond (2008, p.10) explica, um indicador crítico da consolidação democrática é “se a maioria dos cidadãos expressa uma forte crença na legitimidade da democracia em geral e do seu sistema constitucional em particular.” Ou seja, se a maioria da população expressa altos índices de suporte ao sistema democrático há uma forte evidência de consolidação democrática em curso. Mas o contrário também é verdadeiro.

Na medida em que os cidadãos se sentem insatisfeitos com a democracia (e mesmo expressam ceticismo sobre o seu valor), deficiências percebidas no desempenho democrático parecem ser a principal razão. Embora o desempenho económico possa desempenhar um papel, os cidadãos são notavelmente perturbados com as falhas políticas que eles acreditam poder detectar em suas democracias. Os cidadãos esperam que a democracia forneça *accountability* e *rule of law*. Quando os cidadãos percebem a corrupção generalizada correndo solta em vez disso, eles dão a democracia marcas muito mais baixas. (Diamond, 2008, p.19)

Listhaug e Wiberg (1995, p.299) explicam, corroborando a elaboração acima, que o foco nas instituições levanta a questão de saber se a pouca confiança, ou um declínio dos níveis de confiança, deve ser vista como uma ameaça à legitimidade. Ele reconhece que “o conceito de legitimidade move o foco de análise para além do apoio a partidos em específico, políticos, encarregados ou instituições.” Mas defende que a análise de confiança nas instituições é, pelo menos, um passo para medir tal legitimidade. Partindo desse pressuposto,

portanto, nota-se que há o estabelecimento de um paradoxo no que tange à consolidação democrática nos países utilizados a título de comparação, com exceção do Uruguai. E o caso mais evidente deste paradoxo é o do Brasil. Foi possível perceber que a maioria dos especialistas e cientistas políticos consideram a democracia brasileira como consolidada, forte e segura, como já foi esclarecido anteriormente, apesar de algumas falhas. Mas os números relativos ao apoio à democracia no país não condizem com o cenário otimista dos acadêmicos uma vez que o apoio ao regime é extremamente baixo, como se pode conferir no Quadro 4. Menos de metade da população brasileira, considera que a democracia é sempre preferível a qualquer outro tipo de regime; o número é muito inferior em comparação com os outros três países. Como consequência, os brasileiros são também os mais apoiam regimes autoritários. Outro fator de risco é o fato de que 21% dos cidadãos do Brasil estão indiferentes ao sistema político e não são capazes de perceber nenhuma diferença entre democracia ou regimes autoritários – o indicador só alcança a indiferença chilena, que é a mesma, e fica muito acima dos 9% na Argentina e 13% no Uruguai. Há, ainda, outra característica perigosa nos quatro países, configurada pelo descarte que a população confere ao Congresso e aos partidos políticos, essenciais à vida saudável em uma democracia, verificado no Gráfico 1. E, nesse caso, novamente o Brasil se mostra como o país com os piores índices.

O objeto principal deste estudo é, no entanto, a confiança que os cidadãos depositam nas instituições democráticas, essenciais para a garantia dos direitos políticos e civis em uma democracia. Moisés elabora que há um certo truísmo sobre o desenvolvimento político brasileiro em torno da ideia da

instabilidade política – situação que pode ser aplicada ao Chile – histórica do país e uma forte e constante alternância entre ciclos democráticos e ciclos autoritários. Tal truísmo sugere que a implantação de um regime democrático no Brasil seria praticamente impossível com bases sólidas e permanentes em função dessa situação histórica à qual a população já está habituada. Porém, estudos indicam que o ingresso na terceira onda de democratização em 1985 pode ter inserido o país em um ciclo virtuoso, como chama o autor. Essa continuidade temporal à qual as instituições foram submetidas e o consequente desenvolvimento normativo faz com que não haja, atualmente, condições para um golpe ou qualquer movimento parecido, apesar de a possibilidade de emergência de um novo regime autoritário não poder ser excluída. Novamente, o cenário descrito contrasta com o quadro de desconfiança nas instituições, novamente o paradoxo.

Ao contrário dos indicadores anteriores, no que diz respeito à desconfiança nas instituições, o Chile é o país com o maior índice, seguido por Brasil, Argentina e Uruguai, respectivamente (Quadros 5, 6, 7 e 8). O Chile é o país em que o maior número de pessoas desconfia do Congresso (71,4%), do Governo (65,1%) e do Judiciário (75,1%); o Brasil é o país em que o maior número de pessoas desconfia dos Partidos (87,7%), mesmo que Mainwaring e Pérez-Liñán (2015, p.120) afirmem que no Brasil foi institucionalizado um sistema partidário que permite aos cidadãos escolher entre diferenças programáticas acentuadas, “o que garantiria um escudo potente contra o crescimento de intrusos que sejam contra o sistema”; a Argentina encontra-se em uma posição intermediária; e no Uruguai a maioria das pessoas confia nas instituições democráticas, com exceção dos partidos políticos, que são alvos

da desconfiança da maior parte dos cidadãos latino-americanos. O caso do Uruguai é relativamente mais simples de compreender ao passo que mantém as melhores posições em estudos referentes à consolidação democrática na região e isso foi aferido, também, por meio da confiança que os cidadãos depositam nas instituições; e a Argentina, assim como em estudos apresentados previamente, de novo ocupa uma posição intermediária entre as nações averiguadas. Mas os casos do Brasil e Chile são mais complexos: o caso do Brasil é paradoxal mas mais perigoso, por assim dizer, porque o alto nível de desconfiança nas instituições combinado com o baixo apoio à democracia pode transformar-se em fator de risco; o caso do Chile, por outro lado, é de ambivalência uma vez que se trata de uma das democracias mais cotadas da região e registra um alto apoio ao sistema democrático, o que contradiz os indicadores de confiança. Mas o que faz com que as instituições democráticas sejam objeto de continuada suspeita nesses dois países? A partir do cruzamento dos dados elaborados no segundo capítulo e acima é possível perceber que as razões finais em específico não são as mesmas, apesar de incluídas em uma mesma categoria – maior – de desconfiança generalizada que nos leva à perspectiva culturalista. A *confiança generalizada*, segundo Uslaner (1999) ajuda a construir em larga escala, complexas redes e instituições sociais interdependentes e, portanto, é um arranjo fundamental para o desenvolvimento do chamado capital social. “Além disso, a confiança generalizada está ligada a uma série de disposições que subscrevem cultura democrática, incluindo a tolerância ao pluralismo e à crítica” (Warren, 1999, p.7).

Com relação aos dois países em específico pode-se observar que a

desconfiança atravessa todos os segmentos de renda, idade e escolaridade de maneira relativamente bem distribuída, sem grandes discrepâncias, atingindo o conceito de generalização. Pegando o último exemplo, o da educação, excluindo a média da população e focando apenas nas extremidades da cena atual, nota-se que só há divergências entre analfabetos e pessoas com curso superior com relação à confiança no Congresso, sendo que no Brasil os mais educados são os que mais desconfiam e no Chile os analfabetos. Já com relação às outras três instituições é possível observar que, mesmo que as pessoas com curso superior tendam a ser mais desconfiadas em ambos os países, há pouquíssima diferença entre os níveis de suspeita.

Quadro 9

Índice de Confiança em Instituições de acordo com o grau de escolaridade (em pontos percentuais)

Congresso	Analfabeto	Superior		Governos	Analfabeto	Superior
Brasil	49,1	71		Brasil	44	46
Chile	94,9	60,2		Chile	42	49,5
Partidos	Analfabeto	Superior		Judiciário	Analfabeto	Superior
Brasil	78	84		Brasil	42,3	44
Chile	73,6	76		Chile	50,8	55

Fonte: Latinobarómetro 2011

Isso significa que não é necessariamente uma questão de ter mais acesso à informação ou mais recursos, mas sim é uma situação que expressa

uma crença generalizada de distanciamento e suspeita com relação às instituições democráticas que transpõe barreiras sociais e econômicas. Moisés (2005, p.34) explica que desconfiança expressa atitude de descrédito ou desmerecimento. Na democracia em específico, desconfiar eventualmente das instituições pode ser um bom sinal a medida que expressa um distanciamento crítico. Levi (1998, p.95) afirma a desconfiança, quando reflete a incapacidade do Estado, por exemplo, é mais salutar do que prejudicial para as democracias. “O descumprimento ou mesmo protesto ativa gerada pela desconfiança pode revelar mentiras do governo e ilegalidades e estimular corretivos institucionais.” Wiberg (1986 apud Listhaug e Waiberg, 1995, p.299) reforçam que um ruído de ceticismo, ou cinismo realista, “ao invés de uma fé cega nas instituições pode ser considerado adequado para uma política democrática.”

Mas desconfiar eventualmente do sistema é uma coisa, suspeita em excesso e constante pode ser perigosa. Offe (1999) vê o "déficit de confiança" nas instituições como um problema para a democracia. Ele explica que na ausência de modos informais de coordenação social, é difícil, ou até impossível, resolver determinados problemas de ação coletiva que confrontam as sociedades atualmente.

Sobretudo com continuidade no tempo, pode significar que tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem: neste caso, a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito de direitos de cidadania geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social (LEVI, 1998; MILLER e LISTHAUG, 1999; DALTON, 1999; TYLER, 1998). (Moisés, 2005, p.34)

A suspeita generalizada nas instituições públicas fundamentais que moldam um sistema democrático pode indicar eventuais dificuldades no funcionamento do regime, especialmente nas situações em que as democracias ainda precisam firmar-se no imaginário popular e enfrentam o desafio de “enraizar a sua justificação ético-política nos hábitos e nas condutas dos cidadãos.” Moisés explica que isso ocorre porque, como também já foi abordado nos capítulos anteriores, as instituições cumprem pelo menos duas funções que se complementam: a primeira envolve distribuição do poder de tomar decisões que afetam a todos; e a segunda assegura a participação dos cidadãos na “avaliação e julgamento que fundamenta todo o processo de tomada de decisões.” Atribui-se às instituições, portanto, a característica de controlar o poder para garantir a liberdade civil e assegurar que os cidadãos possam transformar suas reivindicações – sejam elas aspirações, preferências políticas etc – em realidade por meio de políticas públicas. Esse esquema de funcionamento pressupõe “regras, normas, mecanismos e processos institucionais associados a valores cuja função é realizar uma das principais promessas democráticas, isto é, a igualdade dos cidadãos perante a lei (Moisés, 2005, p.36). Assim, a confiança justificada em permitiria que os indivíduos pudessem concentrar os seus recursos nas questões que são importantes para a democracia, especialmente aqueles em que há boas razões para desconfiar (Warren, 1996). Ou seja, do ponto de vista funcional, de acordo com Warren (1999, p.4), podemos pensar em “confiança e democracia como formas distintas mas complementares, de tomar decisões coletivas e organização de ações coletivas.”

A confiança política ou em instituições políticas, segundo Moisés (2005),

é definida originalmente como fenômeno de natureza interpessoal e, por isso, suscita questionamentos com relações à aplicabilidade a determinadas situações que não envolvem contato e relações de pessoas com pessoas. Alguns acadêmicos, especialmente associados com a escola da Escolha Racional, sustentam que a confiança em instituições não faz sentido uma vez que quem confia, ou não, não tem como conhecer os interesses e motivações dos indivíduos por trás das instituições. Mas os críticos dessa perspectiva, cuja linha é a adotada por este trabalho, argumentam, segundo Moisés (2005, p.41), que a confiança é fundamental para o funcionamento das instituições porque suas regras são tomadas como referência pelos cidadãos no relacionamento com o sistema político e com a comunidade na qual estão inseridos.

O fato de que a democracia exige mecanismos que ajudam a produzir uma vida política decente na ausência de menos de total confiança, não significa que a democracia pode fazer/existir sem confiança. De maneiras quase triviais, sem confiança as atividades mais básicas da vida cotidiana tornar-se-iam impossíveis. Por que não devemos esperar algumas relações fundamentais entre esse fato e as maneiras que governamos a nós mesmos? Uma sociedade que promove relações robustas de confiança é, provavelmente, também uma sociedade que pode bancar menos regulamentação e mais liberdades, lidar com mais contingências, limitar as ineficiências dos meios baseados em regras de coordenação e fornecer uma maior sensação de segurança existencial e satisfação. (Warren, 1999, p.2)

Os ordenamentos normativos (Moisés, 2005) assimilados pelos cidadãos, atribuem sentido e atualizam o comportamento das pessoas e, assim, moldam a base das avaliações e das atitudes dos cidadãos. Ou seja, a razão pela qual os cidadãos confiam nas instituições estaria no fato de elas serem definidas e regidas por lei, pela legitimidade que lhes é atribuída pela própria comunidade política. Destarte, a confiança é fundada “na ideia normativa da lei que fundamenta as instituições e que, ao mesmo tempo,

autoriza as expectativas sociais a respeito do seu funcionamento mediado pelo comportamento de seus gestores.” É importante reforçar, ainda, que o apoio a instituições depende das atitudes e valores dos indivíduos, e as atitudes e valores considerados mais importantes tendem a variar entre as instituições. Listhaug e Wiberg (1995, p.301) afirmam que confiança também vai depender das ações das instituições em questão.

Existe, assim, uma relação, segundo Diamond (2008, p.21), surpreendente entre a confiança nas instituições políticas e a percepção do progresso na redução da corrupção na América Latina, por essa característica tão nefasta do sistema estar intimamente ligada às ações de cada instituição. Em geral, quanto mais progresso os latino-americanos são capazes de observar na batalha contra a corrupção, maiores os seus níveis de confiança nas instituições democráticas. E para corroborar essa afirmação, é possível observar que, segundo dados do Latinobarómetro de 2011, 63,2% da população brasileira acredita que houve pouco ou nenhum progresso no combate à corrupção no país, no Chile, o índice é de 57%. O autor entende que, a partir das análises feitas com dados dos barômetros, é bastante óbvio o que precisa ser feito para fortalecer e consolidar não apenas a democracia mas também a confiança dos cidadãos nas instituições.

No longo prazo, continua a ser verdade que a democracia deve levar em direção a melhoria da vida material das pessoas e ao avanço do desenvolvimento econômico. Mas no horizonte próximo, o que as pessoas estão dizendo claramente é que eles querem um governo justo, honesto e sensível – e, se não conseguirem, o mínimo que eles exigem é a capacidade de "jogar fora os inimigos" e tentar novamente. Na medida em que a democracia funciona para fornecer a substância política que as pessoas esperam – a liberdade individual, a responsabilidade, eleições livres e justas, o Estado de Direito e um certo grau de equidade a todos os cidadãos, as pessoas virão para a democracia valor, mesmo que a contragosto num primeiro momento, e vão manter-se firme contra a tentação de

abraçar esta ou aquela alternativa não democrática. (Diamond, 2008, p.23)

Apesar, portanto, de as democracias do Cone Sul serem consideradas como consolidadas e seguras pelos acadêmicos, os cidadãos da América Latina, de maneira geral, ainda não sentem que tem uma democracia funcional em seus países (Lagos, 2008, p.59). Pelo menos não segundo o seu próprio entendimento do que a democracia deve ser. Por isso a experiência democrática é um caminho importante para consolidação do sistema e dos valores democráticos de cada cidadão. “A confiança em instituições é uma consequência da experiência das pessoas com a performance dessas instituições e o impacto dessas instituições em suas vidas.” Não é um elemento determinante de consolidação democrática, é verdade, mas tomando o Brasil por exemplo, não se pode dizer que a democracia está consolidada e absolutamente segura quando menos de metade da população apoia o regime e não confia em suas instituições fundamentais, especialmente quando esses índices expressam, através da confiança, a avaliação de todo o sistema a partir da experiência negativa que os cidadãos tem com relação ao retorno que lhes é proporcionado.

Moisés (2005) lembra que estudos sobre o tema (Lipset E Schneider, 1983; Williams, 1985) insistem na “existência de uma conexão fundamental entre a confiança política e a aceitação do regime” e sugerem que a existência contínua de níveis de desconfiança pode ameaçar a estabilidade do regime. E é justamente o caso dos países investigados neste estudo, há uma suspeita contínua e permanente com relação às instituições desde a redemocratização.

Enquanto em vários países do Leste Europeu a avaliação dos novos regimes democráticos mostrou-se, no início dos anos 1990, bastante modesta, raramente ultrapassando os índices favoráveis obtidos

anteriormente pelos regimes que os antecederam (MISHLER e ROSE, 1999), em dezessete países latino-americanos pesquisados pelo Latinobarómetro, a partir de meados dos anos 1990, apenas 1/5 do público expressou “muita” ou “alguma” confiança em partidos políticos, e menos de 1/3 declarou confiar nos governos, parlamentos nacionais, nos funcionários públicos, na polícia e no judiciário (LAGOS, 1997). (Moisés, 2005, p.45)

Moisés argumenta, a partir dessa elaboração, que o panorama geral das novas democracias latino americanas não é necessariamente de uma crise de representação que leva à desconfiança, mas mostra uma extrema dificuldade para reforçar a ligação orgânica entre os cidadãos e as estruturas de poder. Ou seja, o fenômeno de confiança em instituições está na ação das próprias instituições na direção do indivíduo, que faz o julgamento de valor a partir da experiência que absorve a partir da interação com determinada instituição.

Isso se refere ao sentido ético e normativo da mediação que elas implicam, para o que contam seus fins, sua justificação e seus meios de funcionamento. Essa significação ético-política das instituições tem raiz no contexto social que lhes dá origem – do qual fazem parte as orientações intersubjetivas dos cidadãos –, mas isso não exclui que a permanente atualização dessa significação envolva, ao mesmo tempo, o aprendizado que decorre da avaliação que os cidadãos fazem do desempenho concreto das instituições a partir de sua experiência. Por isso, não há motivo para contrapor a motivação normativa à racionalidade decorrente dessa avaliação e do julgamento que ela suscita. (Moisés, 2005, p.55)

Apesar da situação similar em que Brasil e Chile encontram-se com relação à falta de confiança dos cidadãos nas instituições democráticas, os índices de apoio à democracia e indicadores sociais demonstram que as causas específicas para a desconfiança podem não ser as mesmas, mesmo que a generalização da explicação acima possa ser aplicada aos dois casos. Isso porque a situação que molda a confiança de uma pessoa em uma instituição – que há pouco foi discutida – pode ser ramificada em duas interpretações possíveis, segundo Moisés (2008, p.30): (1) Em países em que a tradição democrática é mais antiga e consistente, estima-se que o grau de

exigência dos cidadãos com relação ao funcionamento da democracia é maior “aproximando-os da situação que nos países de democracia originária foi chamada de *cidadãos críticos* (Norris, 1999)”; (2) O baixo vigor da qualidade da democracia evidenciado pelo funcionamento deficitário de suas instituições afeta em sentido negativo a relação dos cidadãos com o regime. Partindo dessas duas possibilidades de análise, é possível relacionar a situação brasileira com a segunda interpretação, em que os cidadãos identificam a ineficácia do sistema em função do mau desempenho das instituições democráticas ao passo que estas não garantem os direitos da população e não estão engajadas em controlar a corrupção no país. Dados do Latinobarómetro mostram que as preocupações dos brasileiros com relação ao desempenho democrático e do sistema como um todo são bastante específicos. Com relação ao maior problema identificado no país, 27,4% afirmam ser problemas relacionados à segurança (violência urbana, narcotráfico e consumo de drogas), 26% afirmam que é a saúde a pior mazela que assola o território, 9,3% reclamam da qualidade da educação, 8,6% afirmam que é o desemprego e 7,1% atribuem à corrupção a ineficácia do sistema. Isso de uma lista de 26 possibilidades, além dos que podem optar por não responder ou afirmam não saber. A insatisfação tão concentrada evidencia uma desconfiança e insatisfação crônica da população em geral com relação aos serviços providos e ao desvio de recursos públicos. No Chile, por outro lado, não há a mesma evidência, tornando possível a identificação com a primeira possibilidade de análise. Apenas 0,3% dos chilenos afirmam que a corrupção é o maior problema do país, uma diferença bastante importante na comparação com o Brasil. 27,4% afirmam que o maior problema do país é a educação – sendo

que estudos revelam que, ao lado do Uruguai, a qualidade da educação chilena é de alto nível e considerada a melhor da América Latina –, e 20,9% reclamam dos problemas de segurança, outro problema que, nem de longe é tão grave quanto o de outros países da região. Os demais itens da lista receberam atenção relativamente similar e bastante distribuída, o que contribui para reforçar a teoria de que os cidadãos chilenos estão, sim, preocupados com a qualidade dos serviços, mas não necessariamente porque eles não sejam prestados, mas sim por terem atingido um grau de crítica mais elevado em comparação com a população brasileira. Outro fator diferencial importante, aí no que tange mais especificamente o sistema político e eleitoral, é que, diferentemente do Brasil, o sistema partidário no Chile é mais consistente e antigo, com agremiações que surgiram no final do século XIX ou início do século XX, fator pelo qual é possível atribuir uma espécie de maior consciência e cultura democráticas.

Pode-se concluir, portanto, que a análise dos dados empíricos ratifica a existência de uma distância entre “as dimensões normativa e prática de apoio ao regime democrático, como argumentaram Rose e Shin (2001)” (Moisés, 2008, p.35), mas também evidencia que a submissão a resquícios de autoritarismo na cultura política, ao passo que convivem com as disfunções das instituições democráticas, afetam a experiência dos indivíduos de maneira diferente. Mesmo assim, em todo o caso pode haver repercussões sobre a qualidade do regime democrático tanto sob o ponto de vista da percepção das pessoas quanto sob a perspectiva real de eficácia e sustentabilidade do regime. Também é possível observar que a oferta institucional não está sendo suficiente para as demandas, mesmo culturais, dos cidadãos e o desempenho

do governo, congresso, partidos e judiciário não é capaz de ultrapassar a barreira da desconfiança porque não é capazes de atingir as expectativas da população quanto ao que o regime democrático pode oferecer.

Isso sugere que as elites políticas têm dificuldades para perceber a gravidade da situação ou não se sentem encorajadas a enfrentar os problemas que precisam ser resolvidos para que a oferta democrática satisfaça a demanda da cidadania. Diversamente de certo consenso que parece ter se estabelecido na ciência política, no caso brasileiro a questão remete para a atualidade da reforma política (Moisés, 1995; Rennó e Soares, 2006; Avritzer e Anastásia, 2006). (Moisés, 2008, p.36)

Mais importante, com relação à qualidade do regime, a desconfiança dos cidadãos quanto às instituições democráticas demonstra, segundo o autor, a existência de déficits institucionais que afetam princípios essenciais para o funcionamento adequado da democracia, como *accountability e rule of law*, o que, como em um ciclo vicioso, compromete a capacidade do sistema de atender às expectativas dos cidadãos, como foi explicado anteriormente. Newton e Norris (1999, p.2) ressaltam que uma erosão da confiança nas principais instituições da sociedade, especialmente em democracias representativas, é uma ameaça muito mais séria à democracia do que uma perda de confiança nos outros cidadãos ou políticos, por exemplo. Porque os atores estão sujeitos à trocas e substituições ou, no caso dos políticos, à eleição, e não necessariamente estarão lá pelos próximos anos. Mas as instituições permanecem as mesmas. O baixo apoio à democracia no Brasil e a suspeita constante quanto às instituições mostram que a população não consegue notar, na prática, que seus direitos de participação e até representação estão sendo garantidos. Para além dos índices avaliados neste estudo, deve-se fazer menção, afim de corroborar com as conclusões da investigação, que o Brasil tem, ainda, um dos mais baixos índices de

identificação partidária, o Congresso Nacional tem avaliações abaixo da média esperada com frequência e a maioria dos eleitores sequer lembra em votou nas últimas eleições. Sintomas de desconexão com a realidade democrática, consequência da suspeita e insatisfação.

A experiência de práticas de corrupção envolvendo governos, partidos políticos e membros do Congresso nacional, sem que os meios institucionais de controle sejam considerados efetivos, ajuda a explicar a escolha que tantos cidadãos fazem de modelos de democracia “sem partidos” e “sem Congresso nacional”. Resta saber se esse processo de progressiva deslegitimação das instituições básicas da democracia representativa poderá ser usado, a médio ou longo prazos, para alimentar alternativas antidemocráticas. (Moisés, 2008, p.37)

A confiança nas instituições age, portanto, “como o indicador central do sentimento subjacente do público em geral sobre a sua política” (Newton e Norris, 1999, p. 2). A aferição da confiança nas instituições tem sido uma variável dominante na tentativa de explicar a evolução e consolidação da democracia na América Latina, segundo Lagos (2008, p.70), e com relação ao Brasil, por mais que acadêmicos estejam eufóricos e otimistas com os rumos da política do país tropical, o quadro é bastante desanimador e preocupante. A autora alerta para o fato de que “deve-se ter cuidado, no entanto, sobre inferir muito sobre o processo de consolidação a partir desta única dimensão atitudinal.” Porém, com esta investigação alerta-se para o fato de que deve-se ter cuidado ao negligenciar a dimensão do apoio à democracia pela população em geral e a confiança que essas mesmas pessoas depositam nas instituições, porque o resultado de suspeita constante pode ser devastador e até injusto para uma democracia jovem que sobreviveu a tantos percalços. Especialmente porque sempre há um número limite de trancos que um país consegue aguentar até o ponto de sucumbir, e quando esse limite é alcançado, apenas a

legitimidade do regime entre os cidadãos e o apoio incondicional destes pode garantir que a democracia resista.

Conclusão

A pesquisa evidencia a necessidade de abordar os riscos da crescente desconfiança dos brasileiros – e de cidadãos de outros países da América Latina – no processo de consolidação democrática daquele país. Mesmo que haja uma ideia consensual de que a democracia brasileira esteja consolidada, faz-se necessária a atenção aos riscos que o baixo apoio ao regime democrático e o alto índice de desconfiança da população brasileira pode trazer para a sustentabilidade do regime. Ficou evidente a partir da análise da pesquisa de opinião do Latinobarômetro que o Congresso, os Partidos Políticos, o Governo e o Judiciário não estão em alta conta para a sociedade e, com a revisão bibliográfica que foi realizada a partir da perspectiva comparada com abordagem culturalista pôde-se notar que esse sintoma pode trazer riscos a longo prazo para a manutenção da democracia uma vez que se trata de uma desconfiança generalizada e persistente.

Constatou-se que com os avanços políticos conquistados nos últimos 30 anos, não há o risco imediato à sanidade da democracia no Brasil, mas os dados exibem um paradoxo que não deve ser ignorado pela área acadêmica uma vez que tantos autores suportam a ideia de que a confiança dos cidadãos é um fator importante para a legitimidade do regime.

No caso do Brasil, conclui-se que a desconfiança é gerada pela falta da cultura democrática que deveria estar intrínseca ao imaginário da sociedade, ou seja, há uma falta de confiança generalizada que atinge todas as camadas da sociedade independente de instrução ou recursos. Outra característica que contribui para o sintoma é a baixa potência da qualidade da democracia

brasileira, que fica evidente pelo déficit no desempenho das instituições democráticas em suprir as expectativas da população. Isso significa que os cidadãos identificam falhas no sistema em função em função da baixa performance das instituições e, conseqüente, passam a não confiar naquelas associações que deveriam sustentar a ideia de democracia. Esse ciclo vicioso de desconfiança continuada só pode ser quebrado, ao longo dos anos, com a melhora na qualidade dos serviços públicos e com o fortalecimento das instituições a ponto de garantir os direitos esperados de um sistema democrático para todos os cidadãos.

Reforça-se, então, a ideia de paradoxo no contexto da consolidação democrática brasileira, porque ao mesmo tempo em que o país tem um sistema eleitoral forte, funcional e instituições relativamente seguras, as pessoas que vivem no Brasil não sustentam o mesmo otimismo dos teóricos que veem o regime como um caso bem-sucedido. Não se pode, portanto, afirmar com certeza que a democracia brasileira é consolidada uma vez que a maior parte dos cidadãos não vê o regime em questão como a melhor alternativa para as suas vida, deixando a situação em aberta e merecedora de cuidados especiais pelos próximos anos.

Bibliografia

ALMOND, G. & VERBA, S. **The civic culture: political attitudes in five Western democracies**. Princeton, Princeton University press, 1963.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO (org). **Brasil: Nunca Mais**. Petrópolis, Vozes, 1985.

BARMAN, R. Brazil. **The forging of a nation (1798- 1852)**. Stanford, Stanford University Press, 1988.

BOENINGER. E. **“Consolidation in Chile”**. Journal of Democracy, Volume 2, Number 3, 1991, pp. 57-60

BROWN, J. **“A brief history of Argentina”**. Nova Iorque, Facts On File Inc, 2010.

CAROTHERS, T. **The End of the Transition Paradigm**. 2002. http://carnegieendowment.org/files/carothers_jod_2002.pdf

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

CASON, J.W. **Electoral reform and stability in Uruguay**. Journal of Democracy, Volume 11, Number 2, 2000, pp. 85-98

Constituição da República Federativa do Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CULLELL, J. V. **“Democracy and the quality of democracy: empirical findings and methodological and theoretical issues drawn from the citizen audit of the quality of democracy in Costa Rica”**, in O'DONNELL, CULLELL J. V. e Iazzetta, O. **The quality of democracy**. Indiana, University of Notre Dame press, 2004.

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

DIAMOND, L. **“Facing Up to the Democratic recession”**. Journal of Democracy Volume 26, Number 1 January 2015, pp 141-155

DIAMOND, L. **“Thinking about hybrid regimes”**. Journal of Democracy, Volume 13, Number 2, 2002, pp 21-35.

DIAMOND, L. & MORLINO, L. **“The quality of democracy”**. Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, 2004, pp 20-31.

DIAMOND, L. EM DIAMOND, L. E PLATTNER, M. **How people view democracy**. John Hopkins University Press. Baltimore. 2008.

DIAMOND, L. **“Is Democracy in Decline Globally?”** Lecture delivered to the students of the Institute of Political Studies of Portuguese Catholic University in March 2014.

DIAMOND, L. **“The Flow and Ebb of Democracy’s Third Wave”**. 2012. Accessed April 20, 2014. <http://enstrategicstudies.blogspot.pt/2013/01/the-flow-and-ebb-of-democracys-third.html>

DIAMOND, L. **“How people view democracy – Findings from public opinion surveys in four regions”**. Presentation to the Stanford Seminar on Democratization. 2001. Accessed March 12, 2014. <http://www-leland.stanford.edu/~ldiamond/papers/howPeopleViewDem.pdf>

DURAND PONTE, V. M. **Ciudadanía y cultura política: México 1993- 2001**. Cidade do México, Siglo Veintiuno, 2004

FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1999.

FUKUYAMA, F. **“Why is Democracy Performing so Poorly?”** Journal of Democracy, Volume 26, Number 1, January 2015, pp. 11-20

GARRETÓN M. **“Chile's elections: Change and continuity”**. Journal of Democracy, Volume 11, Number 2, 2000, pp. 78-84

GOMES, L. **1889**. São Paulo, Globo, 2013.

HAGOPIAN, F. MAINWARING, S. **Democracy in Brazil: origins, problems, prospects**. Kellogg Institute. 1987. Accessed April 10, 2014. <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/100.pdf>

HAGOPIAN, F. MAINWARING, S. **The Third Wave of Democratization in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

HUNTINGTON, S. **“Democracy’s Third Wave”**. Journal of Democracy. Volume 2, Number 2, pp 12-34.

Ibope. **Índice de Confiança Social (Junho 2014)**. <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes.aspx>

INGLEHART, R. & WELZEL, C. **Modernization, cultural change and democracy**. Nova Iorque, Cambridge University press, 2005

KAGAN, R. **“The weight of geopolitics”** Journal of Democracy, Volume 26, Number 1, January 2015, pp. 21-31

KARL, T.L. **“Electoralism”**, in R. Rose et al., The international encyclopedia of elections, Washington DC, Congressional quarterly press, 2000

KLINGEMANN, H-D. **“Mapping political support in the 1990s: a global analysis”**, in Norris, P. (ed.). Critical citizens: global support for democratic

governance. Oxford, Oxford University press. 1999

LAGOS, M. **“Latin America’s smiling mask”**. Journal of Democracy, Volume 8, Number 3, 1998, pp 125-138

LANDMAN, T. **Issues and methods in comparative politics: an introduction**; 3rd ed. London, New York: Routledge. 2008.

Latinobarometro. Analisis online. 2011.

Latinobarómetro. Informe especial 2013.

LEVI, M. **“A state of trust”**. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. (Eds.). Trust and governance. New York, Russell Sage Foundation, 1998.

LEVITSKY, S. MURILLO, M.V. **“Building institutions on weak foundations”**. Journal of Democracy, Volume 24, Number 2, 2013, pp. 93-107

LEVITSKY, S. MURILLO, M.V. **“Argentina wheters the storm”**. Journal of Democracy, Volume 14, Number 4, 2003, pp. 152-166

LEVITSKY, S. **“The normalization of argentine politics”**. Journal of Democracy, Volume 11, Number 2, 2000, pp. 56-69

LEVITSKY, S. e WAY, L. **“The Myth of Democratic recession”**. Journal of Democracy Volume 26, Number 1 January 2015 pp.45-58

LIJPHART, A. **“The Structure of inference”**, in ALMOND G. e VERBA, S. (eds.), The Civic Culture Revisited. Boston, Little, Brown and Company. 1980.

LIJPHART. A. **Patterns of democracy**. New Haven/Londres, Yale University press, 1999.

LISTHAUG, O.; WIBERG, M. **“Confidence in political and private institutions.”** In: KLINGEMANN, H.- D.; FUCHS, D. (Eds.). Citizens and the state. Oxford: Oxford University Press. 1995.

LOR. P. **“International and Comparative Librarianship”**, Chapter 4 (draft online), 2011.

MAINWARING, S. e PÉREZ-LIÑÁN, A. **Cross-Currents in Latin America. Journal of Democracy**, Volume 26, Number 1, January 2015, pp. 114-127

MISHLER, W. & ROSE, R. **“Political support for incomplete democracies”**. International Political Science Review, 22, 2001.

MOISES, J. A. **“Cultura politica, instituições e democracia. Lições da experiencia brasileira”**. RBCS Vol. 23 no. 66 fevereiro/2008

MOISES, J.A. **“A desconfiança nas instituições democrática”**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Volume XI, Número 1, 2005, pp. 33-63

MORLINO, L. **“What is a “good” democracy? theory and empirical analysis”**. Trabalho apresentado na Conferência the European Union, Nations State, and the quality of Democracy – Lessons from the Southern Europe. University of California. 2002

MUÑOZ, H. **A dictator's shadow - Life under Augusto Pinochet**. Nova Iorque, Basic Books, 2008.

NEWTON, K.; NORRIS, P. **Confidence in public institutions: faith, culture or performance?**. In: PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?. Princeton, Princeton University Press, 2000.

NORRIS, P. (ed.). **Critical citizens: global support for democratic government**. Oxford, Oxford University press. 1999.

NOVARO, M. PALERMO, V. **A ditadura militar na Argentina (1976-1983)**. Edusp. São Paulo, 2007.

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

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

PENNINGTON M. **“Theory, Institutions and Comparative Politics”** in BARA, J. E M. PENNINGTON. Comparative Politics: Explaining Democratic Systems. London: Sage Publications, 2009.

PINHEIRO, P. S. **“Transição política e não-estado de direito na República”**, in SACHS, I., WILHEIM, J. e PINHEIRO, S. Brasil: um século de transformações, São PAULO, Cia. das Letras, 2003.

PLATTNER, M. **The Era of Democratic Transitions**. The IEP Tocqueville Annual Lecture, Feb. 2014.

RAGIN, C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Berkeley, University of California Press, 1987.

RENNÓ, L. R. **“Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?”**, in AVRITZER e ANASTÁSIA, F. (orgs.), Reforma política no Brasil, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006, pp. 223-236.

ROSE, R. & SHIN, D. C. **“Democratization and backwards: the problem of third Wave democracies”**. British Journal of Political Science, Volume 31, Number 2, 2001, pp 331-375

SARTORI, G. **“Comparing and miscomparing”**. Journal of theoretical politics Volume 3, Number 3, 1991, pp 243-257.

SCHAMIS, H. **“Argentina: Crisis and Democratic consolidation”**. Journal of

Democracy, Volume 13, Number 2, 2002, pp. 81-94

SCHIN, D.C. "**Democratization: perspectives from global citizenries**", in DALTON, R. e KLINGEMANN, H-D. (eds.), Oxford, the Oxford Handbook of political Behavior, 2005.

SCHMITTER, P. "**Crisis and transition, but not decline**". Journal of Democracy, Volume 26, Number 1, January 2015, pp. 32-44

SCHMITTER, P. "The ambiguous virtues of accountability", in DIAMOND, L. e MORLINO, L. Assessing the quality of democracy. Baltimore, the Johns Hopkins University Press. 2005.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. Nova Iorque, Harper & Row publishers, 1950.

SMELSER, N. **Comparative methods in the social sciences**. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1976.

The Economist. "**The Economist country of the year. Earth's got talent.**" December 21, 2013.

The New York Times. **After years in solitary, an austere life as Uruguay's president.** By Simon Romero. January 4, 2013. http://www.nytimes.com/2013/01/05/world/americas/after-years-in-solitary-an-austere-life-as-uruguays-president.html?pagewanted=all&_r=0. Accessed in March 18, 2014.

Transparency International. Index of perception of corruption (2013) <http://www.transparency.org/country#URU>

VAINFAS, R. **Dicionário do Brasil Imperial**. Rio de Janeiro, Objetiva, 2002

VALENZUELA, A. DEMMERT, L. "**Problems of success in Chile.**" Journal of Democracy, Volume 17, Number 4, 2006, pp. 65-79

VILLALOBOS, M. A. **Tiranos, tremem! Ditadura e resistencia popular no Uruguai (1968-1985)**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2006.

WAISMAN, C.H. "**The Argentine paradox**". Journal of Democracy, Volume 1, Number 1, 1990, pp. 91-101

WARREN, M. E. "**Democratic theory and trust**". In WARREN, M. E. (Ed.). Democracy and trust. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Zero Hora. **Crise partidária motiva protestos sem influência de políticos.** <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2013/06/crise-partidaria-motiva-protestos-sem-influencia-de-politicos-4173475.html>