

Desconfiança política na América Latina

Timothy J. Power
Giselle D. Jamison

Florida International University, Estados Unidos

Resumo

Este trabalho examina o contexto, as causas e as conseqüências da desconfiança nos políticos no atual período democrático da América Latina. Em termos de contexto, demonstramos que a confiança muito baixa nos políticos da América Latina é meramente um dos aspectos de uma síndrome de baixa confiança generalizada. Em termos das causas da desconfiança, examinamos três características proeminentes do desenvolvimento democrático nos últimos quinze anos: fraco desempenho econômico da maioria das novas democracias da região, escândalos de corrupção e o uso instrumental das instituições políticas pelos governantes. Em termos de conseqüências, examinamos o apoio fraco e desigual à democracia em toda a região, que parece estar relacionado causalmente com a desconfiança nos políticos. No entanto, evitamos o alarmismo sustentando que esses resultados devem ser contextualizados à luz da citada síndrome de baixa confiança multidimensional da América Latina. Ademais, o reservatório de atitudes autoritárias entre os indivíduos é fragmentário e raramente se expressa de forma coerente na ação política. Além disso, como a pesquisa sobre democracias tanto avançadas como emergentes demonstrou recentemente, os cidadãos estão cada vez mais dispostos a separar suas avaliações dos governantes (com freqüência, negativas) da avaliação da democracia como tipo de regime.

Palavras-chave: confiança, desconfiança política, América Latina, democracia, dados de survey.

Abstract

This paper reviews the context, causes, and consequences of mistrust of politicians in Latin America's current democratic era. In terms of context, we demonstrate that the very low trust in politicians in Latin America is merely one aspect of a syndrome of low trust across the board. In terms of causes of mistrust, we review three prominent features of democratic development over the past 15 years: poor economic performance affecting most new democracies in the region, corruption scandals, and the instrumental use of political institutions by incumbents. In terms of consequences, we examine the weak and uneven support for democracy across the region that appears to be causally related to mistrust of politicians. However, we avoid alarmism by arguing that these findings must be contextualized in light of the multidimensional low-trust syndrome of Latin America discussed above. Moreover, the reservoir of authoritarian attitudes is fragmentary and is rarely expressed coherently in political action. And finally, research on both advanced and emerging democracies has recently demonstrated that citizens are increasingly willing to separate their evaluations of incumbents (often negative) from their evaluation of democracy as a regime type.

Key words: trust, political mistrust, Latin America, democracy, survey data.

Pelo menos desde a obra clássica de Almond e Verba (1963), a visão culturalista da democracia liberal tem sustentado que a confiança política é importante para a legitimidade, governabilidade e consolidação do regime democrático. Porém, a partir dos anos 1970, “alegações de que as pessoas [estavam] perdendo confiança nos políticos e em muitos aspectos do sistema político” (LISTHAUG, 1995, p. 262) começaram a preocupar os estudiosos das democracias industriais avançadas. Embora o problema tenha sido detectado primeiramente nos Estados Unidos, na esteira da guerra do Vietnã e do caso *Watergate*, pesquisas recentes sugerem que níveis decrescentes de confiança nos políticos e nas instituições parecem ser uma tendência global que afeta não somente poliarquias ricas, mas também democracias nascentes no mundo em desenvolvimento (PRZEWORSKI, 1995; NORRIS, 1999a; PHARR e PUTNAM, 2000; HETHERINGTON, 2004). Se o problema é, de fato, global, ele pode afetar de modo diferente as democracias mais antigas e as novas, uma vez que estas ainda não geraram o reservatório de legitimidade que aquelas possuem. As novas democracias podem ser desproporcionalmente vulneráveis a um súbito colapso da confiança pública.

Desse modo, o problema básico da produção da legitimidade assume importância fundamental para as novas democracias como as da América Latina (DIAMOND, 1999; LAGOS, 1997 e 2001; CAMP, 2001). O reconhecimento da autoridade do Estado e a confiança pública no novo regime podem depender, em larga medida, das avaliações feitas pelos cidadãos dos *test drivers* da nova democracia: os políticos profissionais.

Este artigo examina o *contexto*, as *causas* e as *conseqüências* da desconfiança nos políticos na era democrática atual da América Latina, enfocando o período que vai da década de 1990 até hoje. Em termos de *contexto*, o argumento principal deste trabalho é de que os baixos níveis de confiança nos políticos latino-americanos não podem ser compreendidos de modo isolado em relação a outros aspectos da confiança social e política. Em trabalho recente, Pippa Norris argumentou persuasivamente que a confiança política é um conceito “multidimensional” que inclui não apenas a confiança em políticos ou “autoridades”, mas também nas instituições políticas, no desempenho do regime e a confiança ou apoio aos princípios democráticos, que é o tipo de apoio mais “difuso” (NORRIS, 1999a). A abordagem original de Easton (1953) enfatizava a confiança nos políticos como o tipo mais “específico” de confiança política. Seguindo Hetherington (1998), julgamos útil empregar simultaneamente esses dois níveis de análise, situando a confiança nos políticos dentro do campo mais amplo do apoio à democracia. A desconfiança nos políticos é apenas um aspecto de uma síndrome de “desconfiança generalizada” na América Latina, que inclui pouca confiança interpessoal, desconfiança das instituições, baixa confiança no desempenho do regime e até ceticismo em relação a muitas instituições não-

governamentais. Demonstramos que é difícil separar a confiança nos políticos dessa síndrome mais ampla: há uma significativa dimensão inercial da desconfiança na região que devemos documentar e controlar antes de analisar o que causa os níveis de desconfiança nos políticos latino-americanos.

Apesar dessa dificuldade analítica, tentamos identificar algumas *causas imediatas* da pouca confiança nos políticos que podem ser destrinchadas da síndrome inercial e estudadas isoladamente. Não se trata de fatores historicamente dados, mas de questões contemporâneas, palpáveis, que matizaram a experiência política da América Latina desde o advento da democratização nos anos 1980: desempenho econômico, corrupção e comportamento instrumental das elites políticas. Embora esta não seja de forma alguma uma lista exaustiva de fatores causais – esperamos mais estudos de caso de países e dados em nível individual para embasar nossas conclusões – tentamos formular uma agenda futura de pesquisa sobre as causas da baixa confiança nos políticos.

Por fim, examinamos as *conseqüências* para a democracia. Enquanto muitos estudiosos e jornalistas adotam uma perspectiva alarmista, pesquisas recentes mostram que os cidadãos de todo o mundo estão cada vez mais dispostos a separar a avaliação dos governantes (frequentemente negativa) da avaliação da democracia como tipo de regime (NORRIS, 1999a). Especulamos que a desconfiança nos políticos está cada vez mais incrustada nas expectativas e práticas das novas democracias latino-americanas e não há motivo forte para acreditar que a democracia não possa suportar essa deficiência a médio prazo. Porém, isso significaria que “está tudo bem” nas democracias da América Latina, como Putnam, Pharr e Dalton (2000, p. 27) perguntaram sobre as democracias mais avançadas do mundo? Provavelmente não.

Concentramos nossa análise nos políticos profissionais, embora grande parte dos dados disponíveis dificulte uma separação entre as avaliações de políticos das avaliações das instituições de representação (partidos e parlamento) em que eles habitam. Por confiança nos políticos entendemos orientações gerais no sentido de “ações ou desempenho do governo ou das elites políticas” (DALTON, 1999, p. 58), em vez de um foco em indivíduos ou governantes específicos. Este ensaio oferecerá uma cobertura geral de todas as democracias latino-americanas existentes (dezessete repúblicas de língua espanhola e o Brasil). Nosso foco é regional e comparativo.

Confiança nos políticos em perspectiva teórica e comparada

Embora os cientistas políticos tenham sempre se preocupado com a questão básica da legitimidade e ainda que os *surveys* em vários países tenham começado com o projeto *The Civic Culture*, no final dos anos 1950 (ALMOND e VERBA, 1963), o

debate contemporâneo sobre confiança política iniciou-se de fato no começo da década de 1970. Nos Estados Unidos, a guerra do Vietnã e o caso *Watergate* revelaram o problema do rápido declínio da confiança no governo. Pesquisas comparativas mostraram tendências semelhantes em outras democracias avançadas. A publicação, em 1975, de *The Crisis of Democracy*, o controvertido estudo de Crozier, Huntington e Watanuki, estabeleceu o tom para os anos 1970. Foram produzidas inúmeras teorias de crise entre os analistas políticos e suas idéias chegaram até a penetrar os discursos dos políticos praticantes, como o famoso discurso da “*malaise*” de Jimmy Carter, em julho de 1979. Apropriadamente, a década encerrou-se com a publicação por Almond e Verba de *The Civic Culture Revisited* (1980), no qual vários dos colaboradores revisaram dramaticamente hipóteses anteriores sobre as bases culturais supostamente duradouras da legitimidade democrática no Reino Unido e nos Estados Unidos.

Com o ressurgimento temporário da confiança política nos Estados Unidos e em outras nações avançadas nos anos 1980 (CITRIN e GREEN, 1986), a pesquisa passou do significado abstrato de confiança para a democracia para a questão mais imediata das causas do aumento ou diminuição da confiança política. Nos últimos quinze anos, o principal desafio analítico tem sido determinar se a erosão dessa confiança faz parte de uma “tendência mundial” de níveis decrescentes de apoio aos políticos devido a “fatores estruturais e seculares comuns” ou se as tendências podem ser cíclicas e/ou atribuíveis a “fatores específicos de cada país”, tais como “tradições históricas específicas, desempenho dos governos ou o funcionamento de determinados sistemas políticos” (NORRIS, 1999a, p. 8). Os esforços para resolver esse enigma distribuem-se por vários campos.

Uma primeira abordagem seguiu as hipóteses baseadas no desempenho de Crozier, Huntington e Watanuki (1975). Esta abordagem busca as causas da desconfiança na expansão maciça do papel do Estado após a Segunda Guerra Mundial. Uma crise de confiança política ocorre quando a estagnação do desempenho socioeconômico confronta-se com o crescimento das demandas populares. Porém, essas teorias foram contestadas por vários estudiosos nos anos 1980, quando o Estado não entrou em colapso como havia sido previsto, mas adaptou-se ao aumento das demandas (LISTHAUG, 1995). Além disso, medir o desempenho não é uma tarefa fácil. Quando foi medida com indicadores macroeconômicos, como sustenta Pharr (2000), a ligação entre desconfiança nos políticos e desempenho nem sempre ficou clara, em particular no mundo desenvolvido.

Uma segunda abordagem, que relaciona a desconfiança política a mudanças culturais amplas, encontra seu melhor exemplo na teoria da mudança intergeracional de valores de Ronald Inglehart (1997). Este autor sustenta que o declínio da confiança em “*todos os tipos de autoridade tradicional*” deve-se a

mudanças culturais “ligadas aos processos de modernização e pós-modernização” (INGLEHART, 1997, p. 296). Os cidadãos que cresceram em sociedades que passaram por crescimento econômico significativo, em particular depois da Segunda Guerra, “avaliam seus líderes e suas instituições por padrões mais exigentes do que no passado” (INGLEHART, 1997, p. 295). Em forte contraste com os teóricos da crise dos anos 1970, esse autor sugere que os cidadãos não estão se afastando da vida política, mas estão mais envolvidos na política de modos não-tradicionais, tornando-se o que Pippa Norris chama de “cidadãos críticos” (NORRIS, 1999a). Ao contrário daqueles que sustentam que a diminuição da confiança nos políticos tem claros efeitos negativos para a democracia, Inglehart conclui que um declínio secular do respeito pela autoridade tradicional está levando os debates sobre políticas públicas de volta ao nível dos cidadãos comuns, provocando assim uma renovação do interesse e da participação política individual e de base, e não através das instituições de massa, burocráticas e monopolistas associadas às primeiras fases da modernização. Embora os pressupostos e a metodologia de Inglehart tenham sido contestados muitas vezes¹, sua teoria é a mais abrangente ao relacionar a desconfiança dos políticos às mudanças culturais amplas, em particular no mundo industrializado.

Uma abordagem culturalista rival é a teoria do capital social. Aqui, o declínio da confiança política é visto como uma consequência lógica da erosão da comunidade cívica e da confiança interpessoal. Este argumento foi apresentado de forma mais convincente nas obras de Robert Putnam (1993 e 2000). Os teóricos do capital social estabelecem amplas interconexões entre as variáveis de interações face-a-face, participação na vida associativa da comunidade, competência política subjetiva e confiança em todos os seus vários aspectos (social, política e interpessoal). Porém, não foram fáceis de demonstrar empiricamente as relações causais entre confiança interpessoal, capital social e níveis de desconfiança nos políticos, em particular no nível individual (NORRIS, 1999a; NEWTON, 1999). Por exemplo, usando dados dos *World Values Surveys* (WVS), Newton conclui que “a desconfiança política não é causada tanto por fatores sociais ou econômicos, mas por políticos”, e que “as ligações, quando existem, tendem a ser fracas e contingentes” a outros fatores (NEWTON, 1999, p. 185). Encontramos um exemplo no estudo inovador de Della Porta (2000) sobre as relações entre corrupção, capital social e baixa confiança nos políticos na Itália, Alemanha e França. Fundindo a hipótese do desempenho com a teoria do capital social, Della Porta sustenta que “a corrupção piora o desempenho governamental, reduzindo a confiança na capacidade do governo de responder às demandas dos cidadãos e [...] a falta de confiança no governo favorece a corrupção” (DELLA PORTA, 2000, p. 203).

¹ Ver especialmente Duch e Taylor (1993), Muller e Seligson (1994) e Jackman e Miller (1996).

A hipótese da corrupção vem recebendo atenção crescente, sobretudo devido à disponibilidade de dados comparativos de vários países que tentam medir a má conduta e o suborno (por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção publicado pela Transparência Internacional). Susan Pharr sustenta que a desconfiança nos políticos é uma função da “conduta das autoridades oficiais no cargo”, observada em “escândalos de corrupção e éticos, socialmente construídos ou não” (PHARR, 2000, p. 192). No estudo que fez sobre o Japão afirma que “notícias de má conduta oficial” são “o melhor preditor individual” de confiança em políticos e governo (PHARR, 2000, p. 199). O cuidadoso estudo de Seligson sobre corrupção e legitimidade do regime na Bolívia, no Paraguai, em El Salvador e na Nicarágua aponta para uma conclusão similar (SELIGSON, 2002).

Alguns estudiosos sustentam que a desconfiança nos políticos é uma função da informação (NYE, ZELIKOW e KING, 1997; LAU, 1982). Esta abordagem enfatiza que os cidadãos obtêm suas informações sobre os políticos e a política pelos meios de comunicação de massa, em particular a televisão, e, uma vez que esta é acusada de “viés negativo nas percepções políticas”, um aumento da exposição à televisão aumentará a desconfiança nos políticos (LISTHAUG, 1995, p. 265). Putnam (2000) vai além, afirmando que a televisão é responsável por uma erosão generalizada de todas as formas de confiança, tanto política como interpessoal. No entanto, Norris (2000) contesta essa afirmação com dados do WVS e do *National Election Studies* que comparam a Inglaterra e os Estados Unidos. Ela sustenta que “os efeitos negativos de curto prazo de assistir aos noticiários da tevê têm sido muito exagerados” e que níveis crescentes de exposição à mídia podem ser “benéficos ao engajamento cívico” e à confiança política (NORRIS, 2000, p. 250).

Um outro grupo de análises sustenta que a confiança política é uma função da falta de *accountability* das instituições intermediadoras, tais como os partidos políticos e os parlamentos. Norris, por exemplo, mostra que a *accountability* percebida é menor nos sistemas de partido dominante (NORRIS, 1999a, p. 23). Listhaug diz que se “grupos significativos são excluídos da representação política” e os cidadãos sentem que não podem “pôr na rua os patifes”, então aumentará a desconfiança no processo político e nos políticos (LISTHAUG, 1995, p. 265). A desconfiança política também pode ser explicada pela crescente profissionalização das legislaturas, baixos níveis de alternância no poder e pela defesa dos políticos frente a derrotas eleitorais (NORRIS, 1999b). Quando o desenho das instituições políticas faz com que os eleitores percebam as autoridades como distantes e impossíveis de serem cobradas a confiança nos políticos declina.

Essa rápida revisão da literatura ilustra que (1) há pouco consenso sobre as causas da desconfiança nos políticos e (2) as abordagens ainda precisam ser desenvolvidas em pesquisas sobre democracia na América Latina. Muitas das teorias que podem ser utilizadas para explicar a falta de confiança nos políticos

foram desenvolvidas originalmente para explicar outros aspectos da confiança política. Ademais, a maioria das pesquisas trata das causas e não das conseqüências da desconfiança, tão importantes para o estudo da sustentabilidade democrática na América Latina.

Por esses motivos, somos obrigados a deixar um pouco de lado as teorias que pretendem explicar tendências globais e nos voltarmos para hipóteses que são regionais e específicas de países. Tais circunscrições temporais ou territoriais são uma estratégia comum na literatura especializada. Um exemplo de uma hipótese centrada em eventos seria a ênfase dos estudiosos americanos no caso *Watergate*, ainda considerado um evento histórico importante que ajuda a explicar a permanência da desconfiança nos políticos dos EUA (NYE, ZELIKOW e KING, 1997). O domínio temporal é igualmente importante. Listhaug afirma que a desconfiança nos políticos precisa “ser investigada num curto período de tempo”, porque a desconfiança é determinada por “fatores de natureza cíclica” (LISTHAUG, 1995, p. 264). Desse modo, restringimos nossa análise à Terceira Onda de democratização da América Latina, em particular, aos anos 1990.

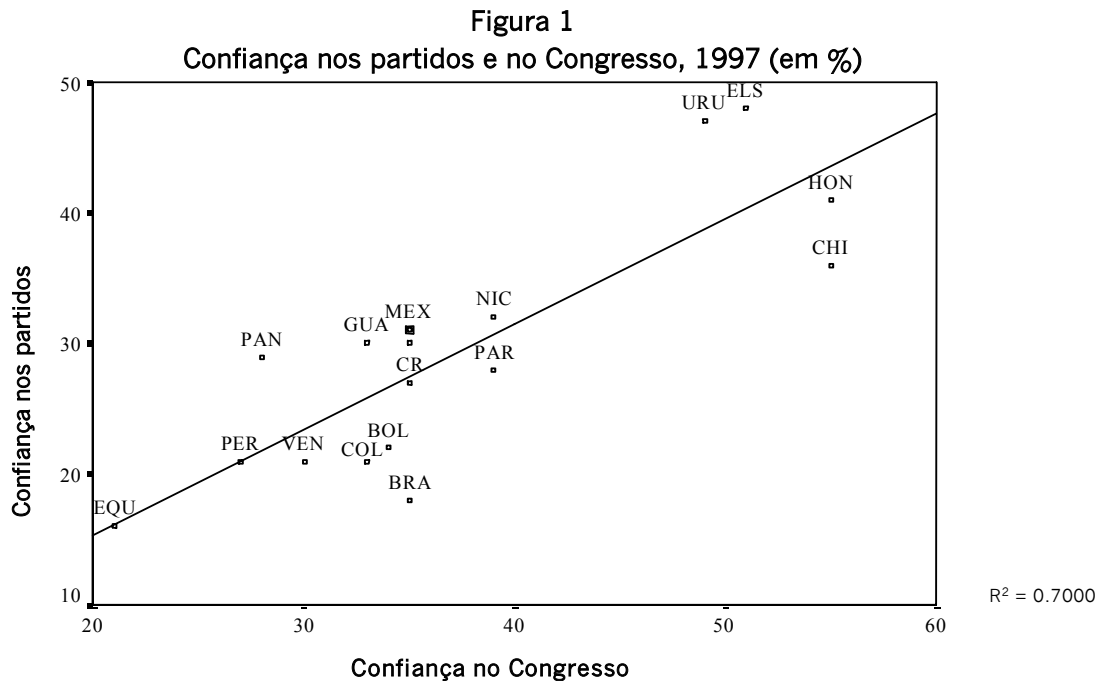
Contexto: uma síndrome de baixa confiança generalizada

Os latino-americanos são conhecidos por expressar pouca confiança nos políticos e nas instituições de representação. Como deveríamos interpretar esse fato?

Os *surveys* realizados na atual fase democrática detectaram consistentemente que os latino-americanos exprimem níveis baixos de confiança em *quase todos os tipos* de instituições sociais, políticas e econômicas. Das instituições mencionadas comumente nessas pesquisas de opinião, somente a Igreja Católica (ou, às vezes, apenas “igrejas”) goza de uma classificação consistentemente alta. Na série 1996-2003 do *Latinobarómetro* (LB), a Igreja ganhou a confiança de 70-75% de toda a amostra latino-americana na maioria dos *surveys*. A televisão costuma ocupar o segundo lugar, com níveis de confiança na faixa de 40 a 50%, logo acima das Forças Armadas, que (usando as médias regionais) se situam tipicamente em terceiro lugar entre as principais instituições sociais. Toda a série do LB mostra que, no agregado, os presidentes usualmente ocupam o quarto lugar, com média de apoio na faixa dos 30%, mas nesse caso, as médias não fazem sentido, pois escondem fortes oscilações de apoio, tanto dentro de um país como de país para país. Por exemplo: em meados de 2003, a aprovação do governante estava em 86% na Argentina (mais de setenta pontos acima de um ano antes) e em 8% no Paraguai. Das instituições com classificações mais estáveis de confiança, as empresas privadas contam com a confiança de cerca de 30-35% dos cidadãos da região, o Judiciário com cerca de 25 a 35% e a polícia com cerca de 30%. Em

suma, a série temporal mostra que somente a religião organizada conquista a confiança de mais da metade da população agregada da América Latina de modo consistente.

Quando passamos para formas claramente *políticas* de confiança, as pesquisas apontam para níveis ainda mais baixos. Infelizmente, nem o LB nem o WVS medem a confiança nos “políticos” em abstrato. Portanto, na ausência desse indicador, o melhor que podemos fazer é substituí-lo pelas instituições que os políticos profissionais normalmente ocupam: os partidos e o Congresso. É justo usar a confiança nos partidos e no parlamento como substituto da confiança nos políticos? O bom senso diria que sim, uma vez que, em nossa experiência, os cidadãos comuns estabelecem pouca diferença entre políticos, partidos e parlamento, geralmente vistos como uma coisa só, a *classe política*. Nosso senso comum antropológico é confirmado pelas altas correlações existentes entre avaliações públicas dos partidos e do Congresso na América Latina. A Figura 1, por exemplo, apresenta dados do LB de 1997 mostrando que num corte transversal (N=17 países pesquisados), a correlação entre confiança no Congresso e nos partidos foi um notável .84.



Fonte: Latinobarómetro, 1997.

A reputação do parlamento é, em geral, levemente melhor que a dos partidos, mas as classificações co-variam de modo previsível. Na média, ao longo da última década, somente cerca de um em cada quatro latino-americanos expressou confiança no Congresso e somente cerca de um em cada cinco afirmou confiar nos partidos políticos. Pior ainda, os níveis de apoio a cada instituição vêm caindo desde 1997 (Tabela 1).

Tabela 1
Confiança nos partidos e no parlamento, América Latina, 1997-2003

Ano da pesquisa	Confiança nos partidos	Confiança no Congresso
1997	28	36
1998	21	27
1999-2000	20	28
2001	19	24
2002	14	23
2003	11	17

Nota: As porcentagens representam médias regionais. Os *surveys* anuais geram aproximadamente 18 mil entrevistas em 16 repúblicas de língua espanhola e no Brasil. República Dominicana, Haiti e Cuba não estão incluídos.

Fonte: Latinobarómetro.

Alguns analistas dos primeiros *surveys* do LB supuseram que, tendo em vista que eram tão baixas, as avaliações dos partidos e do Congresso não poderiam cair muito mais. Estavam errados. O *survey* de 2003 mostrou, quase com certeza, que ainda não atingimos o limite mais baixo da confiança nas instituições representativas. Se a tendência atual continuar de modo linear a confiança chegará a zero para os partidos em 2007 e para o Congresso em 2008. Mas a política não é linear e o inesperado pode acontecer: com efeito, entre 1996 e 1997, a confiança nos partidos e no parlamento *aumentou* em 8 e 9 pontos respectivamente e um fenômeno semelhante poderia acontecer de novo.

A confiança política não é a única forma de confiança que tem raízes pouco profundas na América Latina: a confiança interpessoal é também extraordinariamente baixa. No WVS de 1990-93, a porcentagem de respondentes que disseram que “se pode confiar na maioria das pessoas” diante da pergunta padronizada (“Falando em geral, você diria que pode confiar na maioria das pessoas ou que todo cuidado é pouco ao tratar com os outros?”) variou entre 58 e 66% nos países escandinavos, entre 52 e 50% nos Estados Unidos e no Canadá e entre 37 e 34% na Espanha e na Itália. Quanto aos quatro países latino-americanos incluídos no mesmo WVS, os números foram de 33% para o México, 23% para Chile e Argentina e apenas 7% para o Brasil (INGLEHART, 1997, p. 359). As pesquisas do LB realizadas entre 1996 e 2003 mostraram uma notável coerência na taxa agregada de confiança interpessoal na América Latina, que flutuou entre 16 e 23%. No LB de 2003, o Uruguai ocupou o primeiro lugar, com 36%, bem acima do Panamá, que ficou em segundo lugar com 25%. Os últimos três colocados foram Chile, com 10%, Paraguai, com 8%, e Brasil, com 4%. Esses dados não apresentam nenhuma relação clara com tendências macropolíticas. Duas das democracias latino-americanas menos estáveis em 2003 (Bolívia e Equador) ocuparam o terceiro e o quarto lugar em confiança interpessoal, enquanto duas das democracias mais bem sucedidas (Costa Rica e Chile) ficaram em 14º e 15º lugar, respectivamente. Com efeito, a confiança interpessoal na América Latina é tão baixa que fica consistentemente atrás da confiança no Congresso (Tabela 2). As análises alarmistas sobre as instituições políticas da América Latina costumam esquecer esse aspecto contextual fundamental: embora os latino-americanos exibam níveis muito baixos de confiança em seus representantes eleitos, seus índices de confiança interpessoal são ainda menores, ficando em torno apenas da metade da confiança gerada pelos representantes eleitos.

Tabela 2
Relação entre confiança social e confiança política, países selecionados, 1995-1997

País	Confiança interpessoal como % da confiança no parlamento
Japão	150.6
Suécia	129.5
Finlândia	125.4
Austrália	100.2
Noruega	95.6
Alemanha	84.7
Estados Unidos	81.8
Espanha	73.3
Rússia	69.3
<i>Venezuela</i>	58.7
<i>Uruguai</i>	53.2
<i>Argentina</i>	50.9
<i>Colômbia</i>	43.5
<i>Chile</i>	40.0
<i>Peru</i>	33.2
<i>Brasil</i>	10.2

Nota: A amostra alemã restringe-se à antiga Alemanha Ocidental.
Fonte: World Values Surveys, 1995-1997 (INGLEHART, 2000).

Essas observações não têm por objetivo *minimizar* o problema da desconfiança política na América Latina, mas sim *contextualizar* a questão. Os políticos e as instituições políticas recebem, de fato, uma avaliação ruim, mas ruim em comparação a que? Vimos que nenhuma instituição social importante, com exceção da Igreja Católica, pode reclamar altos níveis de apoio na região. Como sustentou Marta Lagos (1997) com base nos primeiros *surveys* do LB, uma cultura da desconfiança permeia a América Latina. Quando examinamos a confiança política contra o pano de fundo da “baixa confiança generalizada”, surgem duas interpretações possíveis. Uma interpretação pessimista diria que uma síndrome multidimensional, difusa de baixa confiança é inimiga da sustentabilidade democrática na região. Uma interpretação mais otimista, ou “possibilista”, contraporiria que a confiança política não está em desacordo com as normas sociais mais amplas – por exemplo, nos últimos seis *surveys* do LB, a confiança interpessoal e a confiança nos partidos políticos ficaram em níveis largamente comparáveis.

Para a região como um todo, a diferença média entre os dois indicadores é de menos de quatro pontos percentuais e a confiança nos partidos superou a nas pessoas em três vezes. E, o que é ainda mais notável, a confiança no Congresso superou consistentemente a confiança nos concidadãos. Alguém poderia sustentar que não é necessariamente uma má notícia para a democracia o fato de que os cidadãos confiam um pouco mais em parlamentares eleitos do que uns nos outros.

Embora julguemos a interpretação “possibilista” útil para a análise de curto prazo das dificuldades da democracia, reconhecemos também a força da interpretação “pessimista” quando pensamos na consolidação democrática de longo prazo. A visão convencional na pesquisa sobre cultura política é a de que qualquer sistema político deve desenvolver um sistema cultural de apoio ou corre o risco de um eventual rompimento (por exemplo, INGLEHART, 1997). No agregado, a América Latina ainda está longe da regra prática de Diamond para a consolidação democrática, qual seja, que o apoio geral para a democracia deve alcançar o nível de 70-75% nas pesquisas de opinião pública e que a rejeição ativa à democracia não deve exceder 15% (DIAMOND, 1999, p. 68-69). Mas definições únicas não levam em conta o contexto local. Por essa razão, fazemos um simples apelo metodológico: que os estudos de confiança política (políticos, instituições etc.) padronizem a variável dependente em relação a outros objetos de confiança dentro da unidade territorial de análise. Baixos níveis de confiança política na América Latina simplesmente não podem ser compreendidos isolados da síndrome cultural mais ampla identificada por Lagos (1997).

Causas: alguns dos principais suspeitos

A moderna pesquisa sobre cultura política latino-americana ainda é fragmentária e poucos, se algum, trabalhos empíricos foram feitos sobre as causas da pouca confiança política. Tal como Lagos (1997, 2001, 2003) e Payne et al. (2002), nos restringimos a esboçar algumas histórias causais possíveis sobre o atual período democrático. No momento, oferecemos apenas hipóteses: o teste efetivo espera por verificações empíricas com dados de pesquisas em nível individual e, em especial, com séries temporais transversais que possam relacionar variáveis culturais com mudanças macropolíticas, macroeconômicas e sócio-demográficas. Com a rápida acumulação de dados do LB e do WVS, essa última estratégia estará em breve ao nosso alcance.

Aqui, enfatizamos três características destacadas do desenvolvimento democrático dos últimos quinze anos. A primeira é o *fraco desempenho econômico* que afetou a maioria das novas democracias da região (o Chile sendo a grande exceção). Isso diminuiu o apoio aos governantes, levando a ciclos eleitorais plebiscitários, ou a “democracias delegativas” no conceito mais amplo de O’Donnell

(1994). O segundo fator é a *corrupção*, que também serviu para tirar a legitimidade dos políticos em geral. O terceiro fator é o *uso instrumental das instituições políticas*. Os governantes modificaram repetidamente os arranjos constitucionais para servir aos seus interesses, levando o público a suspeitar não somente dos políticos, mas também das novas instituições políticas que eles criaram.

Economia – A onda atual de democratização na América Latina coincidiu com um desempenho socioeconômico fraco e desigual. A maioria das transições democráticas começou nos anos 1980. Em quase todos os casos, com a notável exceção do Chile, as transferências de poder dos militares para as elites civis realizou-se no contexto de crise econômica, recessão, dívida externa esmagadora e rápido declínio da capacidade do Estado. Desse modo, a assim chamada “década perdida” de desenvolvimento econômico não ofereceu muitas oportunidades para os democratas gerarem legitimidade por meio do desempenho. Embora as condições tenham melhorado parcialmente no início dos anos 1990, a retomada do crescimento foi fragmentária e inconsistente, e o crescimento que ocorreu não foi acompanhado por um aumento da igualdade social. Internamente, os países latino-americanos foram destroçados por dolorosos ajustes estruturais e pelos conflitos políticos que, inevitavelmente, acompanharam as reformas econômicas. Externamente, foram fustigados pelos novos mercados financeiros globalizados e por contínuas crises monetárias (a “gripe asiática”, o “efeito tequila” e outros). Pequenos surtos de crescimento fizeram heróis temporários (Salinas no México e Menem na Argentina), mas o ciclo de *boom* e recessão parece ter vitimado, mais cedo ou mais tarde, todos os políticos e tecnocratas.

As dificuldades da gestão econômica só poderiam desacreditar os políticos profissionais enquanto classe. A volatilidade eleitoral na América Latina foi às alturas nas décadas de 1980 e 1990 e esse fenômeno foi relacionado diretamente ao desempenho macroeconômico (ROBERTS e WIBBELS, 1999). Os eleitores puniram os governantes de modo tão forte que sistemas partidários inteiros entraram em colapso (por exemplo, Venezuela e Peru). As percepções subjetivas do desempenho econômico estão claramente ligadas à confiança nos partidos políticos e no Congresso. Por exemplo, no LB de 1997, em um corte transversal (N=17 países), a confiança nos partidos políticos não estava estatisticamente relacionada ao nível de desenvolvimento econômico de um determinado país (medido pelo PIB per capita), ao seu Índice de Desenvolvimento Humano (um composto de expectativa de vida, alfabetização e mortalidade infantil) e ao seu desempenho em termos de desenvolvimento humano (medido pela classificação mundial em IDH subtraída da classificação mundial em PIB per capita). Porém, a confiança nos partidos estava positiva e significativamente relacionada com a porcentagem de respondentes que descreviam a situação econômica atual do país como “ruim” ou

“terrível” ($r=.53$, $p<.05$). Embora sejam necessárias mais pesquisas para confirmar essa conclusão, esses dados sugerem que o *nível de desenvolvimento econômico* é menos importante do que o *desempenho econômico* para a definição das orientações populares em relação a partidos políticos. Essa é a explicação mais plausível não somente para o aumento do apoio político de 1996 a 1997 (a única subida na curta existência do LB, ocorrendo em um ano relativamente favorável em termos econômicos), mas também para a tendência de queda da confiança política desde 1997 (Tabela 1). As crises financeiras globais atingiram em cheio a América Latina no final dos anos 1990 e a recessão persistente nos Estados Unidos após 2000 prejudicou a capacidade de recuperação da região.

O estudo cuidadoso do voto retrospectivo na América Latina feito por Roberts e Wibbels (1999) mostra que as feridas econômicas deixam cicatrizes políticas. Em um nível mais amplo, O'Donnell (1994) também enfatizou que as crises econômicas geram ciclos políticos que são claramente corrosivos da qualidade da democracia. De acordo com seu modelo de “democracia delegativa”, a crise econômica atrai competidores pelo poder que se apresentam como salvadores da pátria. Afirmando que somente um executivo mais forte (governos por decretos, insulamento dos tecnocratas etc.) pode curar a crise, os presidentes-salvadores passam por cima das instituições democráticas e prejudicam a *accountability*. Seu fracasso em resolver a crise gera outra onda de competidores com promessas populistas e curas mágicas, mas a incapacidade deles de gerar coalizões inclusivas e duradouras – uma omissão típica das formas delegativas, não representativas de governo – significa que é provável que eles também fracassem. Cada repetição desse ciclo vicioso tira uma parte da reputação coletiva da classe política. Embora a “democracia delegativa” de O'Donnell seja uma teoria abrangente da forma “sem *accountability*” de democracia que está emergindo na América Latina, os fundamentos deste modelo repousam amplamente sobre o desempenho macroeconômico.

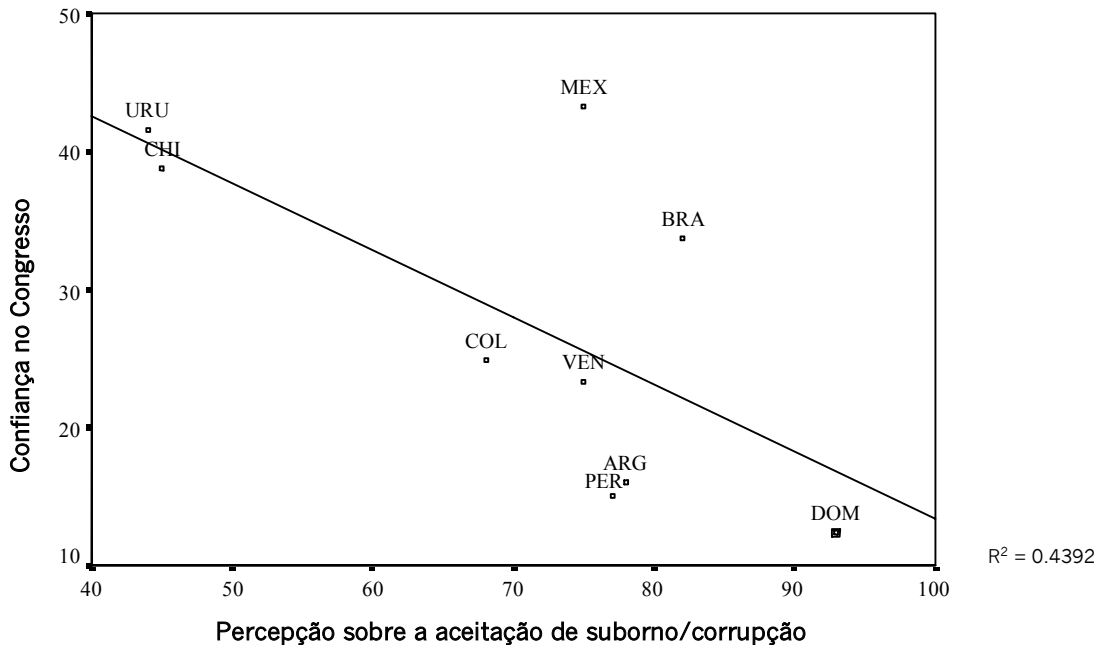
Corrupção – Além do fraco desempenho econômico, as novas democracias da América Latina têm sido assoladas por repetidos escândalos de corrupção. No começo dos anos 1990, os presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil) e Carlos Andrés Pérez (Venezuela) sofreram processos de *impeachment* e foram tirados do cargo por má conduta oficial. Escândalos posteriores fizeram manchetes mundiais, como o esquema de propinas de Salinas no México, o escândalo da extorsão que levou à derrubada de Fujimori do Peru e o caso do financiamento de campanha envolvendo Menem na Argentina. Outrora celebridades em Wall Street, esses três presidentes acabaram em Dublin, Tóquio e sob prisão domiciliar, respectivamente. Tais casos são dignos de nota porque envolveram chefes de governo, mas esses episódios são apenas a superfície: escândalos envolvendo parlamentares, prefeitos,

vereadores e autoridades nomeadas são numerosos. A democracia passou a ser associada à corrupção na maioria dos países latino-americanos (WEYLAND, 1998).

Embora seja notoriamente difícil medir a corrupção, o Índice de Percepção da Corrupção (CPI) é um bom começo. Produzido pela Transparência Internacional (www.transparency.org), o CPI é uma “pesquisa sobre pesquisas” que medem as percepções a respeito do grau de corrupção em 91 países, aferido em 14 *surveys* anuais realizados com homens de negócios, analistas de risco e o público em geral. Fazendo a média dos valores do CPI de 2001 e 2002, vemos que a média regional latino-americana foi de apenas 3.6 pontos. Somente um país – o Chile – ficou acima da média global do índice de corrupção. A maioria dos países da América Latina ficou no terço inferior da classificação e vários ficaram muito perto do “altamente corrupto”: Venezuela (2.65), Nicarágua (2.45) e Bolívia (2.10). As implicações disso para a confiança política não são encorajadoras.

É importante lembrar que esses índices não medem a corrupção, mas *percepções* sobre a corrupção (JOHNSTON, 2000), as quais podem ser moldadas por vários fatores, inclusive a exposição à mídia. Tendo em vista que uma imprensa em larga medida livre é uma das realizações mais notáveis da democracia na maioria dos países latino-americanos, é possível que a corrupção não tenha aumentado de fato na região, mas que as pessoas simplesmente estejam agora mais bem informadas sobre isto. Se essa “hipótese da mídia” é verdade, então, em certa medida, a democracia está desgastando sua própria legitimidade (processo que aflige também as democracias industriais avançadas, embora estas tenham entrado na era da informação com reservas muito maiores de legitimidade). Mas é irrelevante saber se a corrupção é real ou exagerada, pois as percepções podem moldar a realidade – neste caso, as orientações objetivas em relação aos políticos enquanto classe. No WVS de 1995-1997, que incluiu nove países da América Latina, perguntou-se: “Quão disseminadas você acha que são a aceitação de suborno e a corrupção neste país?” A correlação entre estimativas da corrupção pelos cidadãos e confiança no parlamento foi de -.66, estatisticamente significativa (Figura 2). No LB de 2003, a correlação entre confiança nos partidos políticos e o índice do CPI da Transparência Internacional (média dos valores de 2001 e 2002) foi positiva e estatisticamente significativa (N=16, $r=.49$, $p<.05$). Tanto as estimativas internas da corrupção (indicada em *surveys* de cidadãos latino-americanos) como as estimativas externas (indicadas pelo painel de especialistas da TI) parecem se correlacionar com a confiança política na região.

Figura 2
Confiança no Congresso e percepção dos cidadãos sobre a corrupção, 1995-1997
(em %)



Nota: A pergunta sobre corrupção estava formulada da seguinte forma: “Quão disseminadas você acha que são a aceitação de suborno e a corrupção neste país?”. As respostas possíveis eram: “quase nenhum funcionário público está envolvido em corrupção”, “poucos”, “muitos” ou “quase todos”. As porcentagens utilizadas refletem a parcela de respondentes que escolheram “quase todos” ou “muitos”. A questão sobre o Congresso era a seguinte: “Você poderia me dizer quanta confiança você tem no parlamento?”. As porcentagens refletem aqueles que responderam “grande” ou “alguma” em oposição a “não muita” ou “nenhuma”.

Fonte: World Values Survey, 1995-1997 (INGLEHART, 2000).

Essa situação pode ser remediada? Há alguns indícios sugestivos de que pode. Em 2003, o LB fez a seguinte pergunta: “Quanto progresso você acha que foi feito na redução da corrupção nas instituições estatais nos últimos dois anos?” A porcentagem de pessoas que responderam “muito” ou “algum” está positivamente correlacionada com a confiança nos governantes (N=17, r=.43, p<.10) e mais ainda com a taxa de aprovação do presidente em exercício (N=17, r=.46, p<.10). No entanto, o indicador de “progresso contra a corrupção” não está de forma alguma relacionado com a confiança nos partidos ou no parlamento. Isso sugere duas

coisas. Primeiro, o progresso na redução da corrupção *pode* ter um efeito retardado sobre o apoio político, o que beneficiaria primeiro os governantes e depois (talvez) a classe política como um todo. Essa proposição, que aguarda um teste longitudinal, talvez não passe de *wishful thinking* – e sua confirmação exigiria certamente um progresso sustentado contra o suborno (não apenas uma campanha anti-corrupção de um único governo). Em segundo lugar, atacar a corrupção é obviamente uma estratégia dos governos para gerar apoio popular. Os atuais governos latino-americanos têm menos controle sobre o desempenho macroeconômico do que gostariam, mas está em seu poder combater a má conduta pública e o sucesso nessa empreitada pode compensar parcialmente as deficiências em outras áreas das políticas públicas.

Uso instrumental de instituições políticas – Para que a democracia seja considerada amplamente legítima, as instituições políticas precisam ser aceitas como as “regras do jogo”. As instituições deveriam ser vistas como relativamente neutras em relação ao sucesso ou fracasso de determinados atores e também deveriam ser consideradas como razoavelmente duradouras. Isso não significa dizer que elas devam ser imutáveis – elas podem e devem ser modificadas conforme regras aceitas – mas que as reformas das instituições políticas não devem ser vistas como manobras de políticos profissionais para seu próprio benefício. Quando as instituições políticas são percebidas como meios altamente maleáveis para um fim (poder), tanto a democracia como a reputação dos políticos sofrem. Essa é a principal conclusão do modelo clássico de Chalmers (1977) do “Estado politizado” na América Latina, que sustenta que as instituições políticas são vistas, há muito tempo, de modo instrumental por atores-chave.

Os eventos dos anos 1990 parecem confirmar a interpretação de Chalmers. Nessa década, os presidentes tentaram muitas vezes acabar com o tabu contra o continuísmo. Como escreve John Carey:

“Antigas proibições de reeleição imediata foram derrubadas no Peru (1993), Argentina (1994), Brasil (1996) e Venezuela (1999) [...] Em todos os quatro casos, os presidentes que obtiveram as reformas foram depois reeleitos por largas margens” (CAREY, 2003, p. 124).

Em todos os casos, o segundo mandato foi significativamente menos bem sucedido do que o primeiro; em três dos casos, surgiram grandes crises políticas ou impasses. No Peru e na Venezuela, os presidentes que mudaram a Constituição argumentaram que estavam submetidos somente à nova carta, sugerindo que o primeiro mandato “não contava” e que três mandatos consecutivos seriam,

portanto, constitucionais; uma justificativa *ex nunc* semelhante foi tentada na Argentina, mas depois abandonada. Na Costa Rica, em 2000, um ex-presidente e ganhador do prêmio Nobel (Oscar Arias), proibido de voltar ao cargo, defendeu o fim da proibição vitalícia de reeleição; na Argentina, em 2001, um presidente designado pelo Congresso para um período interino (Adolfo Rodríguez Saa) tentou abusar da hospitalidade e permanecer no cargo; e no México, em 2003, o primeiro presidente eleito democraticamente (Vicente Fox) – com a plataforma de acabar com o continuísmo que manteve a presidência nas mãos de um único partido de 1929 a 2000 – lançou, apenas para testar, o nome de sua esposa como uma possível sucessora.

Não surpreende de forma alguma que os políticos se empenhem em desenhar instituições políticas que prolonguem suas carreiras. Os legisladores americanos são famosos por sua devoção científica a essa prática (MAYHEW, 1974). Do mesmo modo, as elites latino-americanas são conhecidas por inventar sistemas eleitorais que favoreçam suas reeleições, ajudem seus aliados e punam seus oponentes (MAINWARING, 1991; SAMUELS e SNYDER, 2001). Porém, quando os políticos são descaradamente ambiciosos e tentam mudar as regras no meio do jogo, é provável que alienem os eleitores. O fato de que boa parte da instrumentalização das instituições políticas da América Latina democrática tenha vindo do topo – dos chefes de governo – combina com o caráter fortemente plebiscitário da “democracia delegativa” de O’Donnell discutida acima. Pior ainda, essas atividades levam a um círculo vicioso em que o próximo governante não vê motivos para não mudar as instituições de novo (“se meu antecessor teve uma constituição sob medida, por que não posso ter uma também?”). Constituições e leis são vistas como inconveniências, em vez de limites institucionais à política². O resultado final é que os políticos são percebidos como governando para eles mesmos, não para o povo.

Embora existam poucos dados empíricos sobre como os cidadãos vêem o “Estado politizado”, acreditamos que se trata de um problema sério que contribuiu para a erosão da confiança política na América Latina na última década. No WVS de 1995-97, perguntou-se se “o país é governado por poucos grandes interesses

² Um exemplo bem conhecido disso ocorreu no Equador, onde Abdalá Bucaram foi eleito presidente em agosto de 1996. Em fevereiro de 1997, o excêntrico presidente estava numa batalha política com o Congresso que tentava, mas não conseguia, encontrar fundamento para impedi-lo por má conduta pública. A solução foi o Congresso declará-lo mentalmente incapaz para governar, vagando assim a presidência por decreto. A vice-presidente Rosalia Arteaga tentou inicialmente suceder a Bucaram, como prescrevia a Constituição, mas desistiu quando o Congresso deixou clara sua oposição a ela também. O Congresso então instalou seu próprio líder, Fabián Alarcón, na presidência do país. Pesquisas de opinião mostraram que 80% da população aprovaram essa criatividade constitucional, enquanto 54% dos eleitores haviam escolhido Bucaram presidente apenas seis meses antes.

cuidando deles mesmos” ou se é “governado para o benefício de todos”. Esta é uma pergunta forte: das 80 mil pessoas entrevistadas em todo o mundo, 70% disseram que seus governos cuidavam dos interesses dos poucos. Por coincidência, 70% dos americanos e 70% dos canadenses expressaram essa opinião sobre seus governos em Washington e Ottawa. Mas para a maioria dos latino-americanos, os números foram mais altos: 75% dos brasileiros, 76% dos mexicanos, 77% dos uruguaios, 79% dos colombianos, 84% dos venezuelanos, 88% dos argentinos e 92% dos dominicanos acreditavam que seus países eram governados por uns poucos interesses egoístas. Somente dois países, Chile e Peru, ficaram abaixo da média mundial nessa medida de ceticismo. Na medida em que percebem oligarquias, os latino-americanos tendem a culpar os atores *políticos*, em vez de *econômicos*, por esse estado de coisas. De 1996 a 2003, quando solicitados a escolher de uma lista de oito grupos os três atores “que têm mais poder neste país”, os respondentes do LB classificaram consistentemente “o governo” em primeiro lugar (55-60%), “grandes empresas” em segundo (40-50%), partidos políticos em terceiro (25-40%) e o Congresso em quarto (18-25%). Três das quatro primeiras escolhas apontam para a classe política, enquanto bancos, sindicatos, forças armadas e a mídia sempre figuram em posições mais baixas em termos de seu poder percebido.

Quando a oligarquia é percebida em termos de instituições políticas, em vez de econômicas, as autoridades eleitas têm uma obrigação especial de não tomar medidas que reforcem ou exacerbem essa visão cética. Infelizmente, tal como o modelo de Chalmers (1977) previa, a experiência da última década e meia foi escassa em comportamentos de estadista e pródiga em abusos manipulativos de curto prazo das estruturas constitucionais para obter ganhos políticos. Os países em que isso aconteceu com menos intensidade, ou onde as reformas políticas que ocorreram foram negociadas amplamente por todo o espectro político (por exemplo, Uruguai e Chile), tendem a ser os mesmos em que o apoio público aos políticos continua comparativamente alto.

Reiteramos que este exame das causas da desconfiança política é exploratório e incompleto. Outras causas podem e devem ser acrescentadas à lista, inclusive questões como o crime e a segurança, a natureza não-transparente de muitos programas de privatização, a maneira como muitas iniciativas de descentralização foram seqüestradas por políticos locais para fins privados e o mau fornecimento de políticas públicas nacionais e subnacionais. Todas essas hipóteses merecem ser investigadas, tanto separadas como em conjunto. Não obstante, a má gestão econômica, a má conduta pública e a manipulação descarada das instituições políticas devem estar no centro de qualquer explicação holística da desconfiança política.

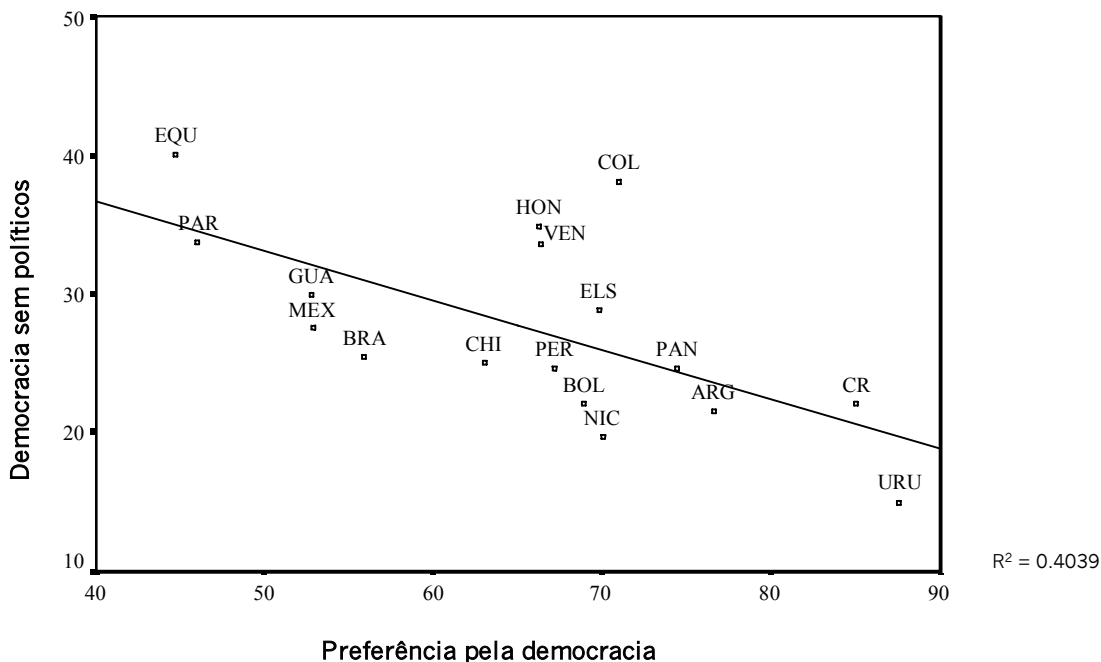
Conseqüências: desconfiança política importa?

O fato mais notável do desenvolvimento da América Latina nos últimos vinte e cinco anos foi a conquista da democracia política. Tomamos o cuidado de dizer democracia *política*, em vez de social ou econômica, que continuam a ser alvos fúgidos. Mas, ao estabelecer essa distinção, de forma alguma queremos diminuir a importância histórica da poliarquia: trata-se de um enorme avanço em relação aos regimes militares repressivos dos anos 1960 e 1970. Portanto, é compreensível que quando confrontados com a consagrada frase de Churchill – “a democracia pode ter muitos problemas, mas é a melhor forma de governo” – 64% dos latino-americanos concordem com essa afirmação da pesquisa (LATINOBARÓMETRO, 2003, p. 9)³. Os latino-americanos concordam conosco que a democratização não é pouca coisa. Assim, em última análise, o problema da persistente desconfiança política precisa ser avaliado em termos de suas conseqüências para a democracia.

Uma primeira conseqüência é que os políticos podem ser vistos como dispensáveis. O LB de 1977 perguntou aos entrevistados: “Segundo o seu conhecimento, você acha que é possível que o país funcione sem políticos?”. No agregado, cerca de 27% dos latino-americanos concordaram com esta afirmação: 33% dos venezuelanos, 38% dos colombianos e 40% dos equatorianos consideraram os políticos dispensáveis; porém, no Uruguai, que tem um sistema de três partidos quase perfeitamente equilibrado, em que a maioria das políticas públicas precisa ser negociada entre os partidos, somente 15% concordaram. Há fortes indícios de que as atitudes quanto à dispensabilidade dos políticos profissionais estão relacionadas ao apoio à democracia como tipo de regime. No *survey* de 1997, os mesmos dois países (Equador e Uruguai) apresentaram os valores polares para essas variáveis (Figura 3). Esses dados do LB de 1997 mostraram que a correlação transversal entre dispensabilidade de políticos e apoio à democracia política era fortemente negativa (N=17, $r = -.64$, $p < .01$)

³ A citação é uma tradução literal do item que consta no *survey* em espanhol, usado pelo LB, que por sua vez é uma paráfrase de uma famosa frase de Churchill. O que Churchill disse realmente à Câmara dos Comuns da Inglaterra em 11 de novembro de 1947 foi: “Muitas formas de governo foram experimentadas, e serão experimentadas neste mundo de pecado e sofrimento. Ninguém espera que a democracia seja perfeita ou onisciente. Na verdade, diz-se que a democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras formas já experimentadas”.

Figura 3
Dispensabilidade dos políticos e apoio à democracia, 1997 (em %)



Nota: A preferência pela democracia é a porcentagem de indivíduos que concordam que “A democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo” diante das seguintes outras opções: “em certas situações, um governo autoritário pode ser preferível a um democrático” ou “para pessoas como eu, não importa se temos um governo democrático ou não-democrático”. Dispensabilidade dos políticos é a porcentagem de pessoas que respondem “sim” à pergunta: “Tanto quanto você sabe, você acha que é possível para o país funcionar sem os políticos?”.

Fonte: Latinobarômetro, 1997.

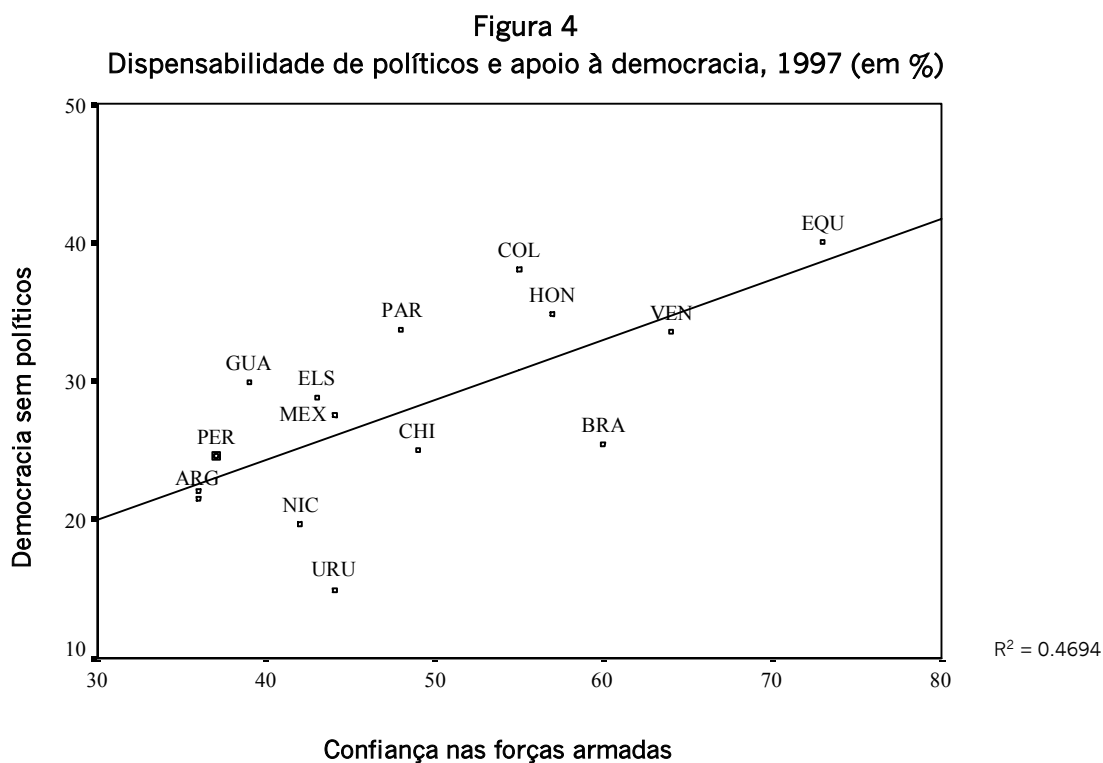
Embora muitos latino-americanos concordem com a frase de Churchill de que a democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras, uma considerável minoria discorda de seu contemporâneo Schumpeter (1947) no que tange à importância dos políticos profissionais para esse tipo particular de regime político.

Seguindo essa idéia, na medida em que percebem o desdém popular pela profissão deles, os políticos são atraídos para a antipolítica⁴. Na tentativa de escapar da identificação com a classe política, com os partidos tradicionais ou com rótulos ideológicos, muitos políticos escolhem atacar as instituições de representação. Abandonam-se partidos; candidatos criam continuamente novas agremiações; abundam movimentos personalistas. Em anos recentes, elites civis que se apresentaram como de fora da política solaparam os sistemas partidários “por dentro” em países tão diversos como Peru, Equador e Brasil. Golpistas ou ex-ditadores conquistaram a presidência no Equador, na Venezuela e na Bolívia e tiveram forte desempenho eleitoral em vários outros países. Proliferaram movimentos contra o sistema, corroendo os sistemas partidários em toda a região. Não vamos repetir aqui os convincentes argumentos teóricos que mostram porque os partidos políticos, ou as instituições de representação de um modo mais geral, são essenciais para a consolidação democrática (por exemplo, MAINWARING e SCULLY, 1995; PAYNE et al., 2002): acreditamos que essas proposições são evidentes por si mesmas. Mas quando ligamos a desconfiança política da massa com a antipolítica da elite, é razoável perguntar se isso não é tautológico: o comportamento anti-institucional não é simplesmente um *reflexo* de um clima de desconfiança? Em certa medida sim, mas há também um efeito cíclico em funcionamento. A desconfiança política gera um comportamento antipartido pelas elites, que é bem sucedido no curto prazo (para ganhar a eleição), mas, em geral, mal sucedido no médio prazo (para governar). Na ausência de instituições que funcionem, é improvável que os políticos consigam entregar os bens/serviços que prometeram (O’DONNELL, 1994). Além disso, na ausência de ligações institucionais verticais, é improvável que os eleitores desses populistas possam cobrá-los depois que eles assumem o poder (WEYLAND, 1996). Isso exacerba a desconfiança política que, explorada por empreendedores políticos, pode levar a outra repetição do ciclo. Nessa interpretação, a desconfiança política pode criar uma demanda por atores que a agravam. Como a Figura 3 sugere fortemente, a credibilidade dos políticos e a legitimidade democrática parecem andar de mãos dadas.

Se não há confiança nos políticos, considerados dispensáveis, então para quem – se é que para alguém – os cidadãos transferem suas lealdades? Há alguns indícios de que um clima de desencanto disseminado com a democracia abre espaço para o retorno ao poder de ex-ditadores, como ocorreu na Bolívia, ou para a ascensão ao poder de golpistas fracassados (Venezuela, Equador). O *survey* do LB

⁴ Evidências nos Estados Unidos mostram que confiança política em queda está associada a vitórias eleitorais de opositoristas. Em disputas entre dois candidatos principais, uma confiança em queda parece ajudar o desafiante contra aquele em exercício, enquanto em disputas entre três candidatos, uma confiança em queda ajuda o candidato do terceiro partido. Ver Hetherington (1999).

oferece indícios sugestivos de que uma das principais beneficiárias da desconfiança política são, de fato, as forças armadas, a ameaça mais clara à democracia na América Latina em quase todo o período do pós-guerra. A Figura 4 mostra que, em 1997, as sociedades com pouco respeito pelos políticos tendiam a ter maior confiança nos militares e vice-versa. A correlação entre dispensabilidade de políticos e confiança nas forças armadas era de .69 (N=15, $p < .01$).



Nota: Para a dispensabilidade de políticos, ver nota da Figura 3. A confiança nas forças armadas é a porcentagem de respondentes que mencionam “muita” ou “alguma” confiança, em oposição a “pouca” ou “nenhuma”.

Fonte: Latinobarômetro, 1997.

O ceticismo em relação aos políticos e o pouco apoio às instituições representativas como partidos e Congresso parecem estar ligados a um mal definido anseio por “ordem”, tal como sugerido pelo modelo de “democracia delegativa” de O’Donnell. Em 2003, o LB incluiu uma afirmação sugerida por O’Donnell: “Mais do que partidos políticos e Congresso, do que realmente precisamos é de um líder decidido que resolva os problemas” (LATINOBARÓMETRO, 2003, p. 9). Dentre mais de 18 mil respondentes em 17 países da região, 69% concordaram com esta afirmação. Uma afirmação semelhante – “Eu não me importaria se um governo não-democrático chegasse ao poder se ele pudesse resolver nossos problemas econômicos” – recebeu o apoio de 52% dos respondentes. A diferença no nível de concordância entre as duas afirmações pode ser explicada provavelmente pela presença do termo “não-democrático” na segunda. Uma terceira asserção do mesmo tipo – “Eu daria um cheque em branco para um líder salvador que resolvesse os problemas” – recebeu o apoio de apenas 15%. Inversamente, uma declaração em termos mais positivos à democracia – “Mesmo que tivéssemos um governo de mão forte [*mano dura*, implicando certo grau de autoritarismo], isso não resolveria nossos problemas” – foi aceita por 50% dos respondentes do LB.

Infelizmente, ainda não está disponível um corte transversal dos dados de 2003 e, portanto, não podemos analisar os itens separadamente, nem ligá-los a outras variáveis. O que os itens do *survey* sugerem é que há um reservatório de autoritarismo no nível da população, mas é fragmentário, mal-definido e altamente sensível ao contexto e aos termos das perguntas. Há também um significativo – e claramente maior – estoque de atitudes democráticas. Como os autores do LB destacam, “um em cada três latino-americanos concorda simultaneamente com uma declaração positiva e uma negativa sobre a democracia”, embora a caracterização churchilliana da democracia ainda ganhe a concordância de quase dois terços dos cidadãos da região (LATINOBARÓMETRO, 2003, p. 9). O viés pragmático churchilliano é uma boa notícia para os democratas da região, mas há também evidências de que um reservatório remanescente de sentimentos pró-ordem ou pró-autoritários está disponível para ser explorado por populistas. Como mostra a Figura 3, é provável que esse reservatório de atitudes acompanhe o ceticismo frente aos políticos profissionais. E como a Figura 4 sugere, os principais beneficiários da desconfiança política são as forças históricas da “ordem”, ou seja, os militares. Onde a legitimidade da classe política é relativamente alta e os sistemas partidários estão razoavelmente intactos, é provável que os golpistas continuem desempregados; ao contrário, a desconfiança política disseminada oferece um caminho para o poder que as elites autoritárias estão prontas para explorar.

Conclusões

Nosso exame da desconfiança política na América Latina é exploratório e de forma alguma conclusivo. É preciso realizar muitas outras pesquisas sobre o contexto, as causas e as conseqüências da desconfiança. O campo está aberto para que pesquisadores comecem a trabalhar com dados em nível individual do LB e, em especial, das terceira (1995-1997) e quarta (1999-2001) ondas do WVS. O advento de novos conjuntos de dados paralelos sobre questões tão diversas quanto corrupção, vítimas de crime, desigualdade de renda e desenho de instituições políticas logo tornarão possível isolar as supostas causas da desconfiança na América Latina. À luz da natureza preliminar de nossos esforços, concluímos com três observações que esperamos que orientem as pesquisas futuras sobre o tópico.

Primeiro, fontes de dados sobre opinião pública e cultura política na América Latina democrática continuam abertas a interpretações amplamente divergentes. Até mesmo o exame da breve análise que oferecemos neste artigo pode levar alguém a considerar o copo como meio vazio, isto é, a América Latina tem um longo caminho a percorrer até desenvolver uma cultura política que apóie sem ambigüidade a democracia, ou como meio cheio, ou seja, a visão churchilliana da democracia é amplamente aceita, os autoritários são minoria e algumas formas de confiança política apresentam resultado favorável quando comparadas com outros objetos de confiança da sociedade. É verdade que o apoio a instituições representativas como partidos e Congresso é baixo e diminuiu desde 1997. Porém, a quase total ausência de dados históricos significa que não temos como saber se essas taxas foram altas em outro período. Ademais, os baixos níveis de apoio público aos políticos e instituições parecem estar firmemente incrustados nas expectativas e práticas de muitas democracias latino-americanas, algumas das quais aproximam-se agora dos vinte e cinco anos de idade e, no entanto, não mostram sinais de colapso. Como observou Przeworski (1986) em seu clássico ataque à legitimidade como uma explicação para a sobrevivência dos regimes, o que realmente ameaça os regimes políticos não é a baixa legitimidade, mas a presença de alternativas organizadas. A maioria – embora não todas – das democracias latino-americanas beneficiou-se da falta de coalizões autoritárias claramente articuladas, possibilitando assim que elas resistissem às condições de crise e conseguissem sobreviver, mesmo com baixíssimos níveis de apoio público aos políticos e às instituições. É bem possível que essa combinação pouco atraente de democracia política e desconfiança política continue por algum tempo. A América Latina contém numerosos regimes pós-autoritários que sucumbem no “meio excluído” (*excluded middle*) entre transição e consolidação democrática e que são o “*mais provável [resultado] dentro das circunstâncias contemporâneas*” (SCHMITTER, 1995, p. 16). Assim, embora existam motivos válidos para

preocupação quanto à desconfiança política na América Latina – e nós mostramos muitos deles aqui – o previsível alarmismo jornalístico que acompanha a divulgação anual das pesquisas do LB precisa ser recebido com ceticismo (por exemplo, *The Economist*, 11 de maio de 2000, 26 de julho de 2001 e 15 de agosto de 2002).

Em segundo lugar, instamos os pesquisadores da desconfiança política, em especial aqueles que trabalham com grandes conjuntos de dados de vários países, a oferecer mais informações contextuais sobre regiões, sub-regiões e casos específicos. Por exemplo, sustentamos aqui que o mero fato da baixa confiança em partidos ou nos parlamentos da América Latina não significa nada, a não ser que seja compreendido dentro de uma síndrome de baixa confiança *vis-à-vis* muitos outros objetos sociais. Se a baixa confiança em organizações, instituições e elites é amplamente difundida e historicamente dada, então é provável que objetos políticos como partidos e parlamentos perdem mais do que os dados brutos podem sugerir à primeira vista.

Por fim, aplaudimos os esforços de Norris (1999a) e de outros para desmembrar o conceito de confiança e procurar por relações inesperadas entre suas dimensões componentes. O elegante conceito de Norris de “cidadãos críticos” sustenta que cidadãos em democracias industriais avançadas são cada vez mais capazes de separar as avaliações dos políticos e das instituições da avaliação do regime. Embora desconfiem de seus governos, eles mantêm uma profunda fé na democracia como sistema. Inglehart (1997) apresentou um argumento paralelo sobre a mudança de valores e percepções da autoridade do Estado: entre os pós-materialistas, o apoio às formas tradicionais de autoridade está se desgastando, ao mesmo tempo em que o apoio à democracia política continua a crescer em níveis sem precedentes. Embora ainda não tenha sido feita na América Latina uma pesquisa sistemática sobre “cidadãos críticos”, esperamos que os futuros trabalhos identifiquem um número crescente de eleitores que rejeitam os governantes ao mesmo tempo em que mantêm a esperança de que a democracia irá, um dia, cumprir suas promessas.

Referências Bibliográficas

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

_____. (Eds.). *The civic culture revisited*. Boston: Little, Brown, 1980.

CAMP, R. A. *Citizen views of democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.

CAREY, J. M. The reelection debate in Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 1, p. 119-134, 2003.

CHALMERS, D. The politicized state in Latin America. In: MALLOY, J. (Ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

CITRIN, J.; GREEN, D. P. Presidential leadership and the resurgence of trust in government. *British Journal of Political Science*, v. 16, n. 4, p. 431-53, 1986.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

DALTON, R. J. Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999.

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

DIAMOND, L. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.

DUCH, R.; TAYLOR, M. A. Postmaterialism and the economic condition. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 3, p. 747-779, 1993.

EASTON, D. *The political system: an inquiry into the state of political science*. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

HETHERINGTON, M. J. The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, v. 92, n. 4, p. 791-808, 1998.

_____. The effect of political trust on the presidential vote, 1968-96. *American Political Science Review*, v. 93, n. 2, p. 311-326, 1999.

_____. *Why trust matters: declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

INGLEHART, R. *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

_____. *World values surveys and european values surveys, 1981-1984, 1990-1993, and 1995-1997* (dataset and codebook). Ann Arbor, Michigan: Inter-University Consortium for Political and Social Research, Study n. 2790, 2000.

JACKMAN, R. W.; MILLER, R. A. The poverty of political culture. *American Journal of Political Science*, v. 40, n. 3, p. 697-716, 1996.

JOHNSTON, M. *The new corruption rankings: implications for analysis and reform*. Trabalho apresentado no International Political Science Association World Congress, Quebec, Canadá, 1-5 de agosto, 2000.

LAGOS, M. Latin America's smiling mask. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 3, p. 125-138, 1997.

_____. Between stability and crisis in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 12, n. 1, p. 137-45, 2001.

_____. A road with no return?. *Journal of Democracy*, v. 14, n. 2, p. 163-173, 2003.

LATINOBARÓMETRO. *Informe-resumen Latinobarómetro 2003: la democracia y la economía*. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>, 2003.

LAU, R. Negativity in political perception. *Political Behavior*, v. 4, n. 4, p. 353-377, 1982.

LISTHAUG, O. The dynamics of political trust. In: KLINGEMANN, H.-D.; FUCHS, D. (Eds.). *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

MAINWARING, S. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. Introduction: party systems in Latin America. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. (Eds.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MULLER, E. N.; SELIGSON, M. A. Civic culture and democracy: the question of causal relationships. *American Political Science Review*, v. 88, n. 3, p. 645-52, 1994.

NEWTON, K. Social and political trust in established democracies. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, P. Introduction: the growth of critical citizens?. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999a.

_____. Institutional explanations for political support. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999b.

_____. The impact of television on civic malaise. In: PHARR, S.; PUTNAM, R. D. (Eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

NYE, J. S.; ZELIKOW, P. D.; KING, D. C. (Eds.). *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

PAYNE, J. et al. *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

PHARR, S. Officials' misconduct and public distrust: Japan and the trilateral democracies. In: PHARR, S.; PUTNAM, R. D. (Eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

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

PRZEWORSKI, A. Some problems in the study of transitions to democracy. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C.; WHITEHEAD, L. (Eds.). *Transitions from authoritarian rule: comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

PRZEWORSKI, A. (Ed.). *Sustainable democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PUTNAM, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

_____. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

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

ROBERTS, K.; WIBBELS, E. Party systems and electoral volatility in Latin America: a test of economic, institutional, and structural explanations. *American Political Science Review*, v. 93, n. 3, p. 575-590, 1999.

SAMUELS, D. J.; SNYDER, R. Devaluing the vote in Latin America?. *Journal of Democracy*, v. 12, n. 1, p. 146-159, 2001.

SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper and Brothers, 1947.

SCHMITTER, P. C. Transitology: the science or the art of democratization?. In: TULCHIN, J.; ROMERO, B. (Eds.). *The consolidation of democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

SELIGSON, M. The impact of corruption on regime legitimacy: a comparative study of four Latin American countries. *Journal of Politics*, v. 64, n. 2, p. 408-433, 2002.

WEYLAND, K. Neopopulism and neoliberalism in Latin America: unexpected affinities. *Studies in Comparative International Development*, v. 31, n. 3, p. 3-31, 1996.

_____. The politics of corruption in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 2, p. 108-121, 1998.

*Tradução do original em inglês de Pedro Maia Soares.
Texto recebido para publicação em setembro de 2004.
Aprovado em dezembro de 2004.*