

**José Álvaro Moisés (org) – Democracia e confiança:  
por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?**

São Paulo: Edusp, 2010.

Robert Bonifácio

Desde a “terceira onda de democratização” (Huntington, 1994) pela qual passaram especialmente os países do leste europeu e América Latina, a preocupação dos cientistas políticos com a manutenção e consolidação do regime democrático nesses países os levaram a colocar como questão importante o estudo da confiança política. Há variados entendimentos acerca do significado desse termo, mas usualmente se considera que confiança é a crença de um indivíduo na ação futura das pessoas e/ou instituições, tendo como referência suas atuações passadas. É o repertório de cumprimento (ou não) das suas funções normativas que constituirá a intensidade da confiança a ser depositada (Offe, 1999; Moisés, 2005). Os cientistas sociais identificam dois tipos de confiança, que são classificadas de acordo com o objeto posto em análise pelo indivíduo. Quando o foco das atenções se dá nos comportamentos das pessoas, fala-se em confiança interpessoal. Por sua vez, na confiança institucional, o aspecto levado em consideração é o desempenho da instituição.

É difícil sinalizar o momento específico em que se começou a pesquisar o assunto, mas pode-se afirmar que o interesse dos pesquisadores a seu respeito tomou corpo a partir da década de 90. Nesse período muitos estudos foram lançados com o intuito de entender a relação da confiança com as orientações políticas individuais. Como exemplos, podem ser citados os estudos de Putnam (1993) e Fukuyama (1995), que discutem o papel da confiança interpessoal na conformação das características das sociedades italiana e estadunidense, respectivamente; já os trabalhos de Fuchs e Klingemann (1995), Warren (1999), Norris (1999; 2011) e Dalton (2004) analisam as associações entre confiança institucional e orientações políticas, tanto em democracias já consolidadas como nas recentemente instauradas; por fim,

Nye, Zelikow e King (1997) tentam explicar as altas taxas de desconfiança dos estadunidenses em suas instituições políticas.

No Brasil, alguns estudos tratam de possíveis associações da confiança institucional com opiniões, atitudes e comportamentos relacionados ao campo da política. O recente livro organizado por José Álvaro Moisés – *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* –, lançado em 2010, é a obra mais completa sobre o assunto até o momento. O livro é fruto do esforço do autor em reunir especialistas para investigar, sob diversos ângulos, o significado da confiança institucional, sua magnitude em período recente e sua relevância para entender as orientações políticas. São onze capítulos, organizados em cinco partes: além da introdução e da conclusão, uma parte é dedicada a considerações predominantemente teóricas, chamada “fundamentos”; em outra, há uma reunião de trabalhos que relacionam confiança institucional com diferentes aspectos do apoio político dos brasileiros ao regime democrático e, por fim, um espaço é dedicado a estudos que associam a confiança com orientações políticas de modo comparativo, focando em democracias recentes da Europa, Ásia e América Latina.

Os diversos capítulos tratam de questões específicas, mas pode-se considerar que todos estão envolvidos em uma mesma temática: a relação entre confiança institucional e orientações políticas direcionadas ao regime democrático. Esse ponto de convergência temático poderia fazer com que o livro fosse repetitivo, uma vez que seria de se esperar que os diversos autores necessitassem usar referências bibliográficas em comum em suas argumentações. Essa possibilidade, porém, não se transforma em realidade. O organizador insere no começo do livro dois capítulos teóricos densos, de sua própria autoria: a introdução (“A confiança e seus efeitos sobre as instituições democráticas”) e o capítulo dois (“Democracia e desconfiança nas instituições democráticas”). Neles, são apresentados os principais pontos tratados por teorias divergentes sobre orientações políticas; ressaltam-se os principais achados de estudos na área e indicam-se as principais tendências das investigações científicas atuais. Certamente esses capítulos não esgotam a discussão de todos os assuntos, mas fornecem uma base suficientemente ampla, que exige os autores dos capítulos subsequentes de fazerem longas considerações a respeito. Assim, os demais autores não necessitaram discorrer longamente sobre teorias e puderam se dedicar mais aos achados empíricos, poupando os leitores de repetitivos debates.

Sobre o conteúdo geral do trabalho, a característica mais visível é a não existência de uma perspectiva teórica única para a investigação dos problemas de pesquisa selecionados. Isso significa que em cada capítulo estão presentes as discussões comuns a diversas correntes teóricas, especialmente as da teoria da cultura política e do neoinstitucionalismo. De modo geral, percebe-se que os autores aceitam a ideia de que boa parte das orientações políticas individuais são reflexos da socialização política primária e de valores, mas também incluem em seus modelos analíticos as experiências recentes com as instituições e as percepções acerca do desempenho das mesmas. Um trecho da conclusão ilustra essa consideração:

Os estudos relatados mostraram que o fenômeno geral de adesão à democracia (...) está associado com indicadores tanto de cultura política como de desempenho de instituições democráticas. Várias análises apontaram, com efeito, que o avanço do conhecimento nessa área, em vez de manter a suposta contraposição de pressupostos, hipóteses e procedimentos analíticos da abordagem culturalista e institucionalista, pode se beneficiar da adoção de uma estratégia analítica mais equilibrada, capaz de integrar de modo abrangente os diferentes fatores que influem no processo de democratização. (p. 298)

Várias evidências podem ser citadas para justificar essa consideração, mas talvez o melhor indicador seja o uso recorrente que boa parte dos colaboradores faz das contribuições teóricas de Easton (1965; 1975) para nortear suas análises. Nas obras citadas, esse autor esclarece que, para estudar o apoio político concedido pelos cidadãos, se faz necessário levar em consideração, ao mesmo tempo, os aspectos de tipo instrumental (apoio específico), de natureza imediata e de cálculo racional, como as satisfações com os *outputs* governamentais, assim como aspectos de tipo normativo ou simbólico (apoio difuso), que se traduzem em convicções de que determinado regime político é o mais adequado para a situação vivenciada. Assim, pode-se afirmar que Easton utiliza os legados da teoria da cultura política e do institucionalismo para formular sua concepção de apoio político. Nota-se que tal concepção tem utilidade tanto na construção do referencial teórico quanto na definição dos desenhos de pesquisa realizados nos capítulos do livro organizado por Moisés.

A condução da argumentação nos capítulos parece seguir um mesmo padrão. Em todos os casos, percebe-se uma pequena variação do modelo tradicional de argumentação presente em artigos científicos, de modo a suprimir a exposição formal das hipóteses antes da condução dos testes

estatísticos. Isso deixa os estudos mais parecidos com relatórios de pesquisa, o que contribui para uma leitura mais fluida. Todavia, se constitui também como um aspecto limitador da qualidade dos trabalhos, uma vez que o leitor não é informado a respeito das justificativas teóricas para escolherem as variáveis independentes incluídas nos testes estatísticos. Em dois dos capítulos, essa dificuldade se mostra bastante nítida: no capítulo cinco (“Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil”), de autoria de Moisés e Carneiro, e no capítulo seis (“Jornal Nacional, democracia e confiança nas instituições democráticas”), escrito por Mesquita.

No primeiro desses capítulos, os autores propõem modelos analíticos para explicarem desconfiança nas instituições públicas, insatisfação com o desempenho do regime democrático e apoio à democracia no Brasil e na América Latina. O desenvolvimento da discussão teórica abriga um breve balanço da questão da desconfiança institucional ao redor do mundo e o debate de postulados referentes a apoio político, enfatizando a multidimensionalidade do fenômeno. Desse modo, pode-se considerar que eles conseguem construir um panorama a respeito das variáveis que pretendem explicar. Contudo, parece estar ausente do texto a discussão sobre possíveis elementos associados a essas variáveis dependentes e, conseqüentemente, o levantamento de hipóteses a respeito. Antes das realizações dos testes estatísticos, as variáveis independentes “caem de paraquedas” no texto, sem nenhum debate anterior a respeito de sua pertinência. Para a realização de testes a fim de explicar a insatisfação com a democracia e desconfiança política, por exemplo, são três as páginas (166 a 168) dedicadas à descrição de variáveis independentes cujas possíveis utilidades explicativas sequer são debatidas no texto.

O capítulo escrito por Mesquita, por sua vez, aborda um tema controverso na literatura especializada: o papel da mídia nas orientações políticas individuais. O autor expõe, de maneira clara e objetiva, que nos estudos da área há teses que indicam efeitos opostos quanto ao papel da mídia, ora indicando que ela promove a desmobilização popular em relação à política, ora apontando que os cidadãos que acessam noticiários sobre política são os politicamente mais participativos. Mesquita também aborda estudos que relacionam, de diversas maneiras, acesso a mídia e confiança nas instituições. A construção de seus testes estatísticos está em conformidade com as discussões teóricas mobilizadas, exceto quando ele insere as variáveis que mensuram aspectos socioeconômicos (sexo, idade, renda e nível de instrução). Elas

simplesmente entram em cena e são postas nos testes sem nenhuma menção sobre suas utilidades para explicar as questões em discussão. O principal problema é que esse conjunto de variáveis sempre é enfatizado nos estudos de sociologia política como elemento-chave para explicações de orientações políticas, o que desabona ainda mais a postura negligente do autor.

Os problemas de pesquisa propostos pelos diversos autores quase sempre levam à necessidade de testes empíricos. Dentre os que utilizam essas ferramentas de maneira adequada, destaca-se Meneguello, autora do capítulo quatro (“Aspectos do desempenho democrático: estudos sobre a adesão à democracia e avaliação do regime”). Um de seus objetivos é identificar elementos relacionados à adesão democrática dos cidadãos, para o caso brasileiro, levando em conta a possibilidade da multidimensionalidade do fenômeno, o que, de certa forma, já foi alertado por Easton (1965; 1975) e Gunther e Montero (2003). A autora seleciona oito variáveis que considera indicadoras de adesão à democracia, como as relativas ao apreço ao regime democrático, à valorização de instituições representativas (como partidos políticos e presidente) e à aceitação de procedimentos democráticos (como o voto). Realiza uma análise fatorial (tabela 1 do capítulo, página 129) para verificar a validade estatística de suas suposições, que indica formação de três fatores. O primeiro ela denomina “adesão à democracia”, pois abarca variáveis sobre preferência do regime democrático e valorização do voto e das eleições; o segundo fator é chamado de “partidos políticos” por incluir variáveis que se referem a avaliações dessas instituições, e o terceiro fator considera as relações entre o presidente e os partidos. A ferramenta utilizada é um simples teste de tipo descritivo, mas que cobre satisfatoriamente as pretensões da autora sem violar nenhum pré-requisito de sua utilização.

Nos demais capítulos que fazem uso de testes estatísticos, são facilmente observáveis erros na realização desses testes. O que minora a gravidade dos erros é o entendimento de que, em todos os casos, os equívocos encontram-se na parte instrumental de construção dos testes e não na lógica de sua utilização, ou seja, embora as ferramentas estatísticas utilizadas sejam adequadas para dar respostas aos problemas de pesquisas propostos, as análises incorrem em erros. Os exemplos mais claros estão no terceiro (“Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira”) e nono (“Apoio popular à democracia e confiança institucional na Coréia do Sul”) capítulos, de autoria de Moisés e Park e Shin, respectivamente. São estudos muito bem ancorados

teoricamente e com escolhas adequadas para realização das análises empíricas, conforme os objetivos explicitados. Contudo, eles incorrem no erro de incluírem variáveis independentes de natureza macro (tipo agregado, como regiões, países, etc.) e micro (relativas a características individuais) sem tomar as devidas precauções. Em situações como essas, deve-se pensar na possibilidade de testar as hipóteses por meio de modelos hierárquicos ou análise multinível. Esse tipo de teste faz cálculos como os realizados nas regressões, mas com o diferencial de ponderar a presença de populações organizadas em diferentes posições hierárquicas (tais como alunos e escolas; pacientes e hospitalais; etc.). Para saber se é necessário utilizá-lo, basta realizar o teste e observar o valor de ICC (sigla em inglês para coeficiente de correlação intraclasse) gerado. Se ele for superior a 0,10, é justificável a utilização de modelos hierárquicos. Caso contrário, pode-se utilizar os variados tipos de regressões (Lee, 1999). É possível que o retorno às análises dos dados dos casos em discussão indique não haver necessidade de utilização de modelos hierárquicos. Todavia, é importante que os autores considerem que a realização de tais tarefas é passo crucial na conformação dos procedimentos metodológicos, assim como na externalização de seus resultados para os leitores.

O balanço geral da obra indica, entretanto, que as virtudes do livro superaram suas limitações. Não é, portanto, nenhum despautério a primeira frase da conclusão, na qual se afirma que “os estudos reunidos neste livro oferecem elementos para a ampliação e a atualização do debate contemporâneo da ciência política em torno da relação entre confiança e democracia” (p. 297). O organizador tem vários motivos para sustentar essa constatação.

Talvez o principal deles se refira aos avanços de entendimentos sobre a relação entre confiança institucional e orientações políticas em contextos tradicionalmente pouco explorados pela ciência política. Pelo menos na subárea da disciplina na qual o livro se insere, não é difícil constatar que a maior parte das teorias e dos achados empíricos remeta aos Estados Unidos da América e aos países desenvolvidos da Europa. O livro *Democracia e confiança* (...) contribui para alterar um pouco essa realidade, pois seus colaboradores analisam apenas países subdesenvolvidos - ou em processo de desenvolvimento - com sistemas políticos democráticos recentes, como Brasil, México, Coréia do Sul e países do sul e leste da Europa. Isso permitiu que teorias baseadas em dados de países desenvolvidos com democracias já consolidadas fossem confrontadas com a realidade de países em desenvolvimento e com democracias recentes.

Os resultados desse exercício são interessantes, indicando, por exemplo, a confirmação da tese da multidimensionalidade do apoio político. Essa definição, inicialmente proposta por Easton (1965; 1975), já havia sido sofisticada e confirmada por Gunther e Montero (2003) usando dados de seis países (Hungria, Bulgária, Chile, Uruguai, Grécia e Hong Kong) e por Norris (2006), que faz uso de dados do *World Values Survey* em 41 países na onda de 1990-91, 55 países em 1995-96 e 56 países em 1999-2001. No livro em discussão, Meneguello e Torcal e Brusattin exploram o tema e também encontram resultados semelhantes para dados do Brasil e de treze novas democracias europeias, respectivamente. Assim, essa definição se mostra bastante válida, uma vez que é confirmada em vários países com características muito distintas entre si.

Por outro lado, importa chamar a atenção para a observação de que há diferenciações quanto ao processo de aceitação da democracia como *the only game in town*. Dados de pesquisas de opinião realizadas em países com regimes democráticos consolidados indicam que não se coloca em discussão a democracia; o mesmo não ocorre em contextos em que esse tipo de sistema político é recente. Os dados expostos no capítulo três, página 99, ilustram bem as seguintes considerações presentes na conclusão:

Os estudos [presentes no livro] (...) fizeram referência ao fato de que as pesquisas de opinião revelaram, algumas vezes, a continuidade de crenças, atitudes e comportamentos de natureza política ambivalente entre os públicos de massa, e até a sobrevivência de orientações autoritárias após a transição política (p. 298).

De um modo geral, a obra apresenta grande variedade de questões abordadas, realiza exaustiva discussão teórica sobre as questões consideradas e não se furta de realizar análises empíricas para testar as respostas propostas para os problemas de pesquisa. Assim, torna-se leitura obrigatória para pesquisadores que desejam estudar confiança e/ou adesão à democracia no Brasil e demais países que aderiram ao sistema político democrático em período recente.

### **Referências bibliográficas**

DALTON, Russell. 2004. *Democratic challenges, democratic choices: the erosion in political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- EASTON, David. 1965. *A systems analysis of political life*. New York: John Wiley and sons.
- \_\_\_\_\_. 1975. "A re-assessment of the concept of political support". *British Journal of Political Science*, v. 5, p. 435-457.
- FUCHS, Dieter & KLINGEMANN, Hans Dieter (orgs.). 1995. *Citizens and the state*. New York: Oxford University Press.
- FUKUYAMA, Robert. 1995. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.
- GUNTHER, Richard & MONTERO, Jose Ramon. 2003. "Legitimidade política em novas democracias". *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, p. 1-43.
- HUNTINGTON, Samuel. 1994. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.
- KIM, Jae-on & MUELLER, Charles. 1978. *Factor analysis: statistical methods and practical issues*. Beverly Hills: Sage Publications.
- LEE, Valerie E. 1999. "Utilização de modelos hierárquicos lineares para estudar contextos sociais". In: BROOKE, Nigel & SOARES, Francisco (orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG.
- MOISES, José Álvaro. 2005. "A desconfiança nas instituições democráticas". *Opinião Pública*, v. 11, n. 1, p. 33-63.
- NORRIS, Pippa. 1999. *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Support for democratic governance: multidimensional concepts and survey measures." LAPOP-UNDP workshop on Candidate Indicators for the UNDP Democracy Support Index (DSI), Center for the Americas at Vanderbilt University, Nashville.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press.
- NYE, Joseph; ZELIKOW, Philip & KING, David (orgs.). 1997. *Why people don't trust government*. Cambridge, EUA: Harvard University Press.
- OFFE, Claus. 1999. "How can we trust our fellow citizens?". In: WARREN, Mark (org.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PUTNAM, Robert. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- WARREN, Mark (org.). 1999. *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press.