



Arte sobre foto de Dante Laurini Jr/ Domínio público/ Wikimedia Commons

# **A desconfiança política dos eleitores em face do Congresso Nacional e dos partidos políticos: o déficit de nossa história representativa**

*Rachel Meneguello*

*Fabiola Brigante Del Porto*



*Juro Manter a Religião Catholica,  
Apostolica, Romana; a Integridade  
e Indivisibilidade do Imperio; Observar  
e Fazer observar, como Constituição Po-  
litica da Nação Brasileira, o presente  
Projecto de Constituição, que Offerci, e  
a mesma Nação accitou e hecia que ha*

#### resumo

Partidos e parlamentos ocupam a cena institucional do Brasil independente em quase toda a sua bicentenária duração. O país acolheu sistemas políticos distintos, sistemas partidários variados e rupturas institucionais até alcançar, mais de 160 anos depois, em 1985, seu principal e mais duradouro experimento democrático. Se a presença regular de partidos marca nosso desenvolvimento político, a história da relação entre as instituições representativas e os cidadãos brasileiros é muito variada. Estes são alguns dos principais traços que marcam essa relação e resumem os constrangimentos que influenciaram, em linhas gerais, nesse longo período, a predominante relação de desconfiança dos cidadãos brasileiros com os partidos políticos e o Congresso Nacional que caracteriza praticamente todo o período democrático recente.

**Palavras-chave:** sistemas partidários; instituições representativas; democracia; desconfiança política.

#### abstract

*Parties and parliaments occupy the institutional scene of independent Brazil for almost all of its bicentennial duration. The country hosted distinct political systems, varied party systems and institutional ruptures until it reached, more than 160 years later, in 1985, its main and most lasting democratic experiment. If the regular presence of parties marks our political development, the history of the relationship between representative institutions and Brazilian citizens is very varied. These are some of the main features that mark this relationship, and summarize the constraints that influenced, in general terms, in this long period, the predominant relationship of distrust of Brazilian citizens with political parties and the National Congress that characterizes practically the entire recent democratic period.*

**Keywords:** party systems; representative institutions; democracy; political distrust.

P

artidos e parlamentos ocupam a cena institucional do Brasil independente em quase toda a sua bicentenária duração. O país acolheu sistemas políticos distintos, sistemas partidários variados e rupturas institucionais até alcançar, mais de 160 anos depois, em 1985, seu principal e mais duradouro experimento

democrático. Se a presença regular de partidos marca nosso desenvolvimento político, a história da relação entre as instituições representativas e os cidadãos brasileiros é muito variada. Esta breve introdução traz alguns dos principais traços que marcam essa relação e resumem os constrangimentos que influenciaram, em linhas gerais, nesse longo período, a predominante relação de desconfiança dos cidadãos brasileiros com os partidos políticos e o Congresso Nacional que caracteriza praticamente todo o período democrático recente.

Boa parte da literatura considera a confiança nas instituições representativas um

elemento central para o funcionamento do regime democrático, pois traduz a capacidade de intermediação da relação entre o Estado e os cidadãos. A confiança é o resultado das percepções dos cidadãos sobre a atuação dos políticos, dos partidos e dos parlamentos, e a sua erosão, uma tendência generalizada nos países democráticos, é uma das expressões do esgotamento do modelo do governo representativo. O caso brasileiro não é distinto, mas tem o agravante de uma longa trajetória histórica na qual variadas condições institucionais resultaram em uma frágil relação dos cidadãos com o sistema representativo e com a política institucional.

Assim, a política no Império independente, conduzida por liberais e conservadores, e grande parte da época republicana

---

**RACHEL MENEGUELLO** é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

**FABÍOLA BRIGANTE DEL PORTO** é pesquisadora do Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp.

passaram os seus longos períodos vendo o sistema representativo apenas tangenciar, delicadamente, a sua relação com os cidadãos. Nesse período, em uma sociedade predominantemente rural e analfabeta, além de escravocrata até um ano antes da implantação da República, os grupos políticos eram restritos e a monarquia constitucional preenchia os critérios de um governo representativo, tal como ele era entendido no século XIX, apontando para os limites da lógica representativa do período (Carvalho, 2008; Manin, 2012).

A República inaugurada em 1889 reorganizou os marcos institucionais até então vigentes, mas o período da Primeira República, estabelecido sob um sistema oligárquico e uma frágil cidadania, não acolheu partidos modernos, entendidos como organizações com um mínimo de complexidade e alguma orientação ideológica. Até os anos 1930, a maior parte da população brasileira vivia em áreas rurais ou em pequenos municípios, e a ausência de conflitos produzidos por clivagens, religiosas ou de classe, que marcaram as origens dos partidos modernos europeus, contribuía para a desmobilização da população. Vimos, é claro, o surgimento de várias propostas de organização política com linhas ideológicas definidas nesse período inicial da República, como o Partido Operário do Brasil, em 1890, o Partido Operário Socialista, em 1895, e o Partido Socialista, em 1902, apenas para citar alguns, traduzindo a influência do crescimento das organizações de trabalhadores e do movimento sindical que começavam a emergir, e que em outros contextos, como nos países da Europa, constituíram fortes linhas de organização do sistema partidário. Aqui, no

entanto, sua fragilidade organizacional traduzia uma industrialização apenas nascente nos poucos principais centros urbanos, em um contexto sem direitos constituídos no mundo do trabalho e da política, e os partidos não tiveram êxito em constituir bases para uma representação consolidada. Vimos também, em 1922, cem anos após a Independência, o surgimento do Partido Comunista Brasileiro, mas este apenas conseguiu constituir-se um ator político limitado pela organização incipiente e pela ilegalidade durante quase todo o período republicano, até a democratização dos anos 1980. Em linhas gerais, nesse período, o mecanismo da “política de governadores” levava à acomodação de grupos políticos nos acordos dos partidos dominantes e, apesar de as disputas políticas restritas serem conduzidas pela via eleitoral, as eleições do período eram envoltas em fraudes (Faoro, 1979; Chacon, 1981; Lamounier & Meneguello, 1986; Carvalho, 2001; Dolhnikoff, 2008; Limongi, 2014).

A política oligárquica seguiu seu curso, de forma geral, até o fim do Estado Novo em 1945. Até então, o país se adequava totalmente à análise de Manin segundo a qual, embora o governo representativo comporte elementos democráticos, sua dimensão oligárquica é incontestável (Manin, 2012, p. 306). Embora a década de 1930 tenha produzido mudanças importantes na organização política e eleitoral do país, com a criação da Justiça Eleitoral e do Código Eleitoral em 1932, que implantou o voto secreto e o voto feminino, e a Constituinte de 1934, que incluía uma representação classista e a ampliação de direitos, ainda assim foi mantida a interdição do voto dos analfabetos, implantado

pela lei imperial, em 1881 – um dispositivo, aliás, mantido até 1985. Esse período oligárquico acolheu o início da política de massas, tendo seus eixos nos movimentos comunista e integralista, mas finalizou com a suspensão dos direitos políticos e das instituições representativas na ditadura do Estado Novo, vigente de 1937 a 1945. Esse curto período ditatorial foi o único de nossa história partidária em que partidos não funcionaram.

Esse breve resumo mostra que os primeiros 50 anos da República e ao final de pouco mais de 120 anos de vida política independente, em 1945, o Brasil não havia constituído condições institucionais para que partidos políticos e a dinâmica parlamentar abrangessem e tangenciassem mais fortemente seus cidadãos, de forma a criar neles uma referência sólida de participação na vida pública. Olhando para a sequência do período republicano, o que se destaca na história partidária brasileira é a sua descontinuidade e, apesar da experiência democrática de 1946 a 1964, essa dinâmica não foi superada.

Embora a democracia iniciada em 1946, com uma nova Constituição e uma nova legislação eleitoral e partidária, tenha oferecido, de fato, as condições institucionais para que se constituíssem os partidos modernos que traduziriam os processos políticos e sociais que passavam a transformar a sociedade brasileira, com a intensificação dos processos de urbanização e industrialização, essa experiência ainda não seria capaz de superar a debilidade histórica dos partidos, em parte devido ao mal congênito de um espaço inicial em que foram gestadas as principais forças políticas, associadas, em alguma medida,

com a estrutura política e burocrática do Estado Novo (Souza, 1976). As três principais forças do período, que concentraram, até 1962, não menos que 77% da representação na Câmara dos Deputados, se associavam a essa dinâmica, seja pela herança das estruturas definidas no período anterior (PSD), seja pela criação direta do próprio Getúlio Vargas (PTB), ou ainda pela acomodação das elites opositoras ao Estado Novo (UDN). E, ainda que esse período tenha acolhido o funcionamento e a representação de outros dez partidos menores, o PCB apenas teve legalidade para participar na eleição de 1945, e apenas o PSP alcançou, em períodos determinados, pouco mais de 8% da representação da Câmara (Santos, 2004).

Não cabe aqui tratar da crise política que conduziu ao golpe civil-militar de 1964, mas é o lugar de apontar que, novamente, a descontinuidade partidária imposta pela ditadura militar quebrou o curso de funcionamento do multipartidarismo de 13 partidos do período democrático anterior, rompendo as referências então existentes e reduzindo o mapa de orientações eleitorais para dois partidos, Arena e MDB. A vigência de uma dinâmica partidária artificial e o funcionamento de um Congresso controlado nesse período ditatorial (1964-1985) são partes do conjunto de idiossincrasias de nossa história política, que constituirá, ao fim, o espaço de pressão para a liberalização do regime e que incluiu, sobretudo, a formação de novos partidos com a lei da reforma partidária de 1979. Desse ponto, seguimos para a democratização em 1985 e a recuperação e ampliação das condições institucionais e políticas para a vida partidária do país.

Esse novo período será o primeiro da República que dará sequência à organização partidária formada ainda no regime anterior. Esse é um ponto de virada na trajetória da formação de preferências e da relação com os partidos e com o Congresso, pois as forças políticas estabelecidas em 1979 traduziam fortes arranjos e tendências, em formação já durante o período de liberalização da ditadura. A herança do arranjo e das estruturas bipartidárias incluídas no PDS (antigo Arena), logo dividindo espaço com o PFL, e no PMDB (antigo MDB), logo dividindo espaço com o PSDB; as duas siglas que disputavam o forte trabalhismo dos anos 1950 e 1960, PTB e PDT, e a forte mobilização popular e de movimentos sociais organizados incluídos na formação inovadora do PT conduzirão boa parte da política futura e das referências do eleitorado.

Até esse ponto da nossa história independente e republicana, entendemos que as condições institucionais dos vários períodos de construção e rupturas do sistema político inviabilizaram a criação e consolidação de bases de adesão (e confiança) dos cidadãos brasileiros aos (nos) partidos políticos e ao (no) Congresso Nacional. Mas como constituir vínculos com instituições intermitentes, em períodos políticos marcados por rupturas institucionais? Não temos uma sequência de dados históricos de períodos anteriores à democratização de 1985 que permita demonstrar os efeitos da intermitência e descontinuidade sobre a formação de referências dos cidadãos com relação às instituições representativas. Temos, felizmente, alguns poucos registros de pesquisas de opinião para o período entre fins da década de 1940 até a década de 1970, realizadas nos centros

urbanos do período, Rio de Janeiro e São Paulo<sup>1</sup>, nas quais predominavam percepções negativas dos políticos e dos espaços da política parlamentar e partidária (Meneguello, 2012). Mas, somente no período pós-1985, os dados sobre confiança institucional serão considerados aspectos fundamentais para o conhecimento das percepções públicas sobre o funcionamento democrático.

Será, portanto, apenas com mais de 160 anos percorridos de vida política independente do país que, em tese, encontramos condições institucionais propícias e um contexto democrático de direitos ampliados, capazes de viabilizar a construção de referências de confiança nos partidos e no Congresso. Mas esse tem sido um caminho difícil desde o início do período democrático recente. A natureza negociada da transição para a democracia brasileira, e a sua inauguração, com uma presidência civil por meio de uma eleição indireta, limitada aos muros do Congresso, foram pontos que fizeram da ampliação da participação eleitoral mais do que a consolidação das instituições representativas, a referência dos cidadãos brasileiros de construção democrática. A busca pelo aperfeiçoamento legal do sistema ocorreu desde o seu início, e a Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985, dentre várias medidas, constituiu o direito de voto aos analfabetos, definiu a liberdade de criação de partidos e instituiu a eleição direta para presidente da República. Assim, a intervenção direta dos cidadãos nos rumos da política, através da eleição presidencial, será o ponto dominante

---

1 Coleção Ibope, Pesquisas Especiais, Arquivo Edgard Leuenroth/IFCH/Unicamp.

da retórica do novo período (Meneguello, 1999). Levamos o tempo dos preciosos anos iniciais da transição para compreender que as instituições e seu papel no funcionamento democrático deveriam ter ocupado o centro do mapa de referências dos cidadãos desde o início do novo regime. Partidos políticos foram suplantados no ideário da nova democracia pelas eleições diretas para a Presidência e, depois de duas décadas de governos militares, a instituição da Presidência da República tornou-se a depositária principal da condução da construção da democracia nas percepções dos cidadãos brasileiros.

Um exemplo dessa dificuldade foi o processo constituinte entre 1987-1988, que se desenvolveu sem uma percepção positiva dos políticos e do próprio processo pela maioria da população. Em pesquisa nacional realizada em julho de 1987, temos uma notável medida de desconfiança nos políticos: mais de 75% dos entrevistados consideravam que os políticos falavam só mentiras, ou mais mentiras do que verdades, a respeito da situação do país; ou ainda, na mesma pesquisa, 51,5% dos entrevistados consideravam que a Constituinte só faria leis de interesse dos próprios políticos (Cesop-Ibope/Brasil87.Jul.-00035).

Em outra pesquisa, realizada em setembro de 1987, 76% dos entrevistados consideravam a promulgação de uma nova Constituição um processo importante para o país, mas aproximadamente 40% não lembravam se os deputados e senadores em quem votaram haviam sido eleitos (Cesop-Ibope/Brasil87.Set.-00043). Essa desconexão será parte da composição dos altos graus de desconfiança nos políticos, nos partidos e no Congresso, observados ao longo de todo o período democrático recente, que apresentaremos neste artigo.

É preciso registrar que as pesquisas de opinião realizadas por institutos de pesquisa a partir de 1985, e que tiveram seus temas redefinidos com o fim da ditadura militar, tinham o mote da eleição direta para presidente da República como o pilar da construção da democracia brasileira, levando a que a medida de confiança fosse dirigida exclusivamente à figura do presidente, e não às instituições representativas em geral. Apenas a partir da eleição de 1989, a confiança nas instituições começou a ser avaliada no âmbito das pesquisas de opinião por amostragem.

## A QUESTÃO DA CONFIANÇA

A confiança política pode ser definida como a probabilidade de que os regimes, instituições e autoridades produzirão os resultados preferidos pelos cidadãos sem que estes necessitem supervisionar os objetos políticos confiados. Essa confiança é, em parte, formada por processos de socialização, que apontariam ser um dever cívico confiar nos incumbentes de cargos oficiais. Por outra parte, a confiança (ou desconfiança) é formada pela experiência que os cidadãos têm com as autoridades e instituições através do tempo, que os qualifica para avaliar racionalmente o desempenho das mesmas (Easton, 1975). Desse modo, pode-se dizer que a confiança nas instituições é embasada pela avaliação racional, mediada por valores culturais e normativos, que os cidadãos fazem do seu desempenho e dos resultados por elas produzidos (Letki, 2018; Miller & Listhaug, 1990; Mishler & Rose, 2001; Moisés, 2010; Uslaner, 2018; Warren, 1999, 2018).

Por ser atitude embasada na experiência acumulada pelos cidadãos, e tendo em vista a

história político-partidária brasileira descrita na introdução, não surpreendem as dificuldades de, no início do período democrático recente, os cidadãos formarem vínculos e referências com os partidos políticos e com o Congresso Nacional, bem como os percalços enfrentados pela democracia brasileira em sua experiência recente. A consolidação das instituições representativas foi/é o principal desafio das novas democracias, para o que a confiança que os cidadãos depositam nelas tem papel fundamental. Legados autoritários e transições políticas instáveis, no entanto, constituem cenários desfavoráveis para a emergência de atitudes de confiança na democracia e em suas principais instituições por parte dos cidadãos (Letki, 2018). Mas, longe de ser um fenômeno específico de novas democracias, a desconfiança política tem marcado também democracias longamente estabelecidas (Dalton, 1999, 2004; Klingemann & Fuchs, 1995; Norris, 1999, 2011; Pharr & Putnam, 2000; Warren, 1999). Nessas, a insatisfação e a desconfiança que os cidadãos apresentam com relação a governos, instituições e ao próprio processo democrático têm sido vistas como saudáveis para a melhoria e o aprofundamento da democracia, uma vez que produziriam cidadãos críticos ou democratas insatisfeitos, que demandariam a reforma do sistema democrático e de suas instituições, mas não a substituição do regime. No caso das democracias recentes, por sua vez, os baixos índices de confiança institucional observados têm se mostrado associados ao afastamento por parte dos cidadãos da política institucional, ao desinteresse por seus rumos e à aceitação de que a democracia pode prescindir de partidos políticos e de parlamentos (Booth

& Seligson, 2009; Moisés & Carneiro, 2010; Moisés & Meneguello, 2013).

A confiança dos cidadãos nas instituições representativas é, no entanto, atitude fundamental para o estabelecimento e para a manutenção da governança e da legitimidade democrática, tendo em vista que, nas democracias, a submissão dos cidadãos a leis, instituições e governos não se estabelece com base na coerção por parte do Estado, e sim de modo voluntário. Além de favorecer uma maior conformidade voluntária com as leis e facilitar a coordenação social, a confiança nas instituições representativas e nas autoridades políticas torna possível a cooperação vertical (entre cidadãos e Estado) e horizontal (entre cidadãos) e se associa a um maior engajamento cívico e político dos cidadãos, facilitando a governança democrática (Norris, 1999; Offe, 1999; Moisés, 2010; Letki, 2018; Uslander, 2018).

Por outro lado, Hardin (1999) aponta que um nível moderado de desconfiança nas instituições e em governos por parte dos cidadãos pode ser uma atitude sensata, tendo em vista a impossibilidade de os indivíduos conhecerem de fato os interesses e as motivações dos membros do governo e sua burocracia, que tomam as decisões e executam as políticas em seu nome. Para o autor, tendo a relação de confiança uma base cognitiva, na qual aquele que confia conhece os interesses e as motivações do confiado para agir em seu nome<sup>2</sup>, a con-

---

2 E, ainda de acordo com Hardin (1999), aquele que recebe a confiança (o confiado), por seu turno, tem também interesse em atuar como agente do confiante. Por isso, nessa relação, o interesse do agente (confiado) encapsula o interesse do indivíduo que lhe atribui confiança.

fiança em instituições governamentais, complexas e de larga escala, se tornaria sem sentido. Tendo em vista a distância entre os cidadãos e os membros do governo, a maior parte dos cidadãos não tem base cognitiva para estabelecer relação de confiança com aqueles, podendo, no máximo, ter expectativas indutivas sobre o comportamento dos ocupantes do governo e de suas instituições (Hardin, 1999, p. 30).

As diferentes visões sobre o papel da confiança político-institucional para a democracia apontam para um contexto em que há, na verdade, relações complexas entre ambas: ainda que a confiança dos cidadãos nas instituições seja atitude essencial ao bom funcionamento e à legitimidade da democracia, as relações políticas não são naturalmente condutivas a ela, pois nessas os cidadãos são expostos ao conflito de interesses e de identidades, bem como à má vontade dos outros. Se a confiança nas instituições democráticas e em suas autoridades fosse pensada apenas sob as mesmas condições que sustentam as relações de confiança social, aquela se tornaria insustentável, ao mesmo tempo em que inviabilizaria as modernas democracias de massa (Warren, 1999). Para Warren (1999, 2018) e Offe (1999), a confiança na instituição deve ser vista como forma abreviada de confiar no indivíduo/ator que exerce função ou ocupa cargo que é definido pelas regras daquela. A diferença entre essa confiança e a confiança social é que na confiança institucional o agente (o confiado) é anônimo e pode ser substituído por outro a qualquer momento, e os cidadãos podem inferir sua confiabilidade pelo conhecimento das regras e sanções daquela instituição, regras essas definidas

normativamente e publicamente conhecidas e justificadas (Warren, 2018, p. 88).

Todavia, como alerta Warren (2018), é necessário separar os agentes públicos anônimos que fazem parte das instituições democráticas, tais como membros da burocracia e servidores de carreira – para os quais os sistemas democráticos podem e devem se proteger das agendas políticas e dos interesses particularistas e prover bases para a construção de atitudes de confiança por parte dos cidadãos –, das instituições “políticas”, particularmente os Legislativos e os Executivos eleitos (e também os partidos políticos), para as quais as estruturas democráticas canalizam as atitudes de desconfiança dos cidadãos. Uma vez que os membros dessas instituições políticas não partilham interesses com todos, mas representam apenas uma coleção parcial de interesses, devem ser objeto de supervisão e mesmo de desconfiança por parte dos cidadãos. Mas, normativamente, a democracia é um sistema que deve garantir a canalização da desconfiança para essas instituições políticas e criar condições para que os cidadãos monitorem sua ação. Em outras palavras, os sistemas democráticos podem e devem proteger e construir relações de confiança ao mesmo tempo em que limitam as relações de desconfiança (Warren, 2018, p. 76).

Embora Legislativos e partidos políticos, como instituições “políticas”, não preencham as condições estritas para serem objeto de confiança institucional, na democracia, eles devem se mostrar capazes de conduzir os conflitos de interesses através de conversas e votações públicas para que tenham legitimidade e recebam confiança dos cidadãos.

## PERÍODO DEMOCRÁTICO PÓS-1985: A CONFIANÇA INSTITUCIONAL E SUAS OSCILAÇÕES

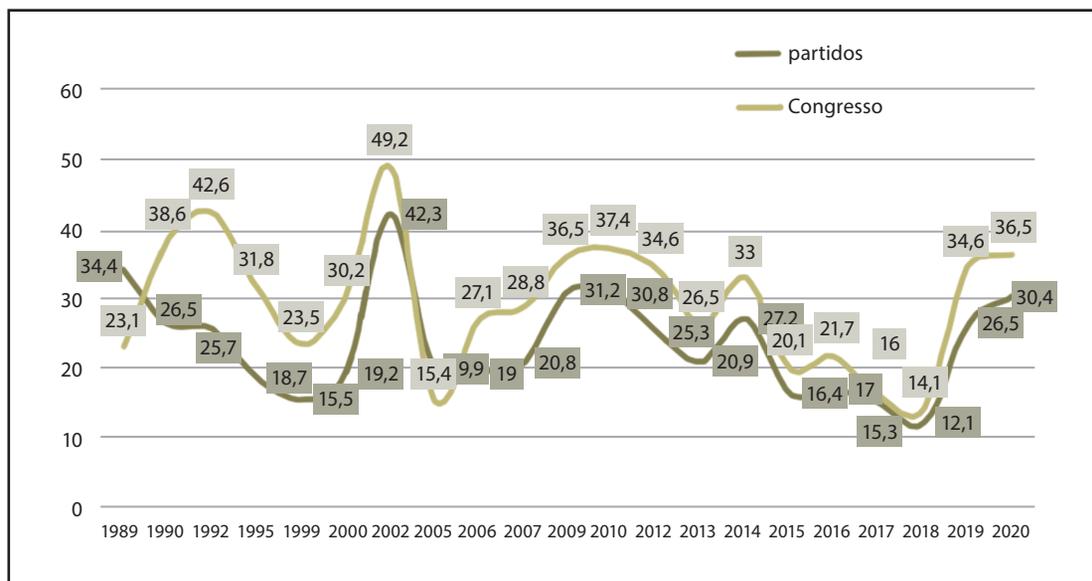
Como vimos, confiança institucional é uma medida que expressa se a avaliação das autoridades e das instituições converge com as expectativas normativas que a população tem sobre elas (Miller & Listhaug, 1990; Offe, 1999; Warren, 1999, 2018). Em grande parte, as expectativas sofrem a influência de contextos específicos e as percepções públicas sobre o papel e o funcionamento das instituições nesses contextos. No Gráfico 1, que apresenta os índices de confiança da população brasileira nos partidos e no Congresso entre 1989 e 2020, o predomínio da baixa confiança em praticamente todo o

período sugere que as bases de funcionamento da nossa democracia foram nutridas por uma frágil convergência entre os cidadãos e o sistema representativo.

O início do período democrático foi, de fato, de grande profusão partidária – o sistema partidário chegou a acolher 49 legendas, em parte, resultantes da ebulição democrática, que abria espaço para distintos e numerosos sujeitos políticos. Outra parte era resultado claro das idiossincrasias de nossas elites políticas, orientadas, em sua maioria, por interesses pragmáticos que promoviam a fragmentação da política organizada em partidos. De toda forma, o que interessa afirmar aqui é a conformação de um quadro disperso de referências, que apenas passou a se transformar com a organização da competição política nacional a partir de 1994,

GRÁFICO 1

Evolução da confiança nas instituições representativas (%)  
Brasil - 1989-2020\*



\* Apenas respostas positivas (“confio” e “confio muito”).

Fonte: Banco de Dados de Pesquisas por Amostragem do Cesop/Unicamp (ver referências ao final). Todas as pesquisas são nacionais

e que, mais à frente, viria a ter nova movimentação com a eleição de 2018.

Apesar da multiplicidade de legendas, esse período de governos partidários e de mobilização política, no qual se constituiu um terreno teoricamente propício ao fortalecimento de laços entre eleitores e partidos, não teve êxito em criar bases amplas de identidade partidária, assim como não criou laços com os políticos eleitos, elementos fundamentais para as bases da confiança nas instituições representativas.

Uma análise geral das oscilações da confiança nos partidos e no Congresso mostra que as percepções públicas sobre as instituições expressaram os eventos que impactaram diretamente no funcionamento do sistema representativo no período. No caso dos partidos, predominaram baixas proporções, com destaque à proporção de 15,3%, no período logo posterior ao *impeachment* da presidente Dilma, do Partido dos Trabalhadores, e de forte movimentação em torno da Operação Lava Jato, que atingiu políticos de vários partidos, e da baixíssima proporção de 12,1% em 2018. Apenas em poucas ocasiões as proporções de confiança nos partidos ultrapassaram 30%. No caso do Congresso, os índices de confiança são melhores em praticamente todo o período, embora a maioria das proporções não ultrapasse 40%, mas vale o destaque à baixa proporção de 15,4% por ocasião das denúncias do escândalo do Mensalão em 2005, que acusava o pagamento de propina para membros do Congresso, a baixa proporção de 17%, coletada no período de atuação da Operação Lava Jato, em 2017, e a baixíssima proporção de 14,1%, em 2018. Nesse último ponto do período, tanto para o Congresso quanto para os partidos, os baixos índices

de confiança refletiram, em boa medida, a forte campanha de massa contra a política institucional, movida pelo então candidato a presidente da República Jair Bolsonaro, no âmbito de uma dinâmica populista que atacou partidos, elites e o Congresso, e constituiu preferências avessas à política representativa. Mas é superficial sugerir que os baixos índices de confiança nas instituições representativas reflitam apenas a retórica de líderes políticos. A questão da desconfiança no sistema representativo é mais grave.

Em linhas gerais, calculando o reverso da confiança, os dados indicam que, ao longo de 30 anos de construção democrática, entre 1989 e 2018, aproximadamente 75% dos cidadãos, em média, não confiaram nos partidos como sujeitos de condução dos processos políticos e de representação e, em média, aproximadamente 70% dos cidadãos não constituíram referências de confiança em deputados e senadores, membros do Congresso Nacional que são os agentes da deliberação da política nacional no governo representativo. Esses dados reiteram o importante déficit institucional na qualidade da democracia, afirmado já em vários estudos, e que apontam para a desconexão dos cidadãos com o sistema, a não percepção por parte desses de seus direitos de participação e representação como canais efetivos, e a incapacidade de respostas do sistema às expectativas dos cidadãos (Moisés, 2010; Moisés & Meneguello, 2013). No gráfico, apenas os dados de 2002 fogem dessa tendência. Naquele ano, partidos e Congresso recebiam a confiança de mais de 40% da população. Um espaço maior de análise poderia trazer aqui uma exposição mais aprofundada do cenário de 2002, mas os estudos apontam que, mesmo naquele con-

texto, percepções mais positivas das instituições, partidos políticos e Congresso eram referências sobrepostas pelo voto e pelas eleições, e não se articulavam diretamente às medidas de eficácia e de atuação no sistema (Meneguello, 2006, 2010).

Mas interessa-nos detalhar os dados de 2018. Os baixos índices de confiança nas instituições analisadas, os mais baixos do período apresentado, refletem um contexto de forte insatisfação com o funcionamento do sistema, tal como mostram os dados gerais de confiança nas instituições públicas e as medidas de percepção sobre a política e sobre o governo.

De fato, o final do governo Temer foi marcado por um contexto de forte desaprovção, tendo alcançado apenas 7% de avaliação positiva, um indicador que refletia o aprofundamento da crise política desde o *impeachment* da presidente Dilma em 2016, as denúncias de corrupção contra o presidente e seus ministros, e a implantação de medidas altamente controversas, como a Reforma Trabalhista e o teto constitucional de gastos públicos (Meneguello, 2021). Esse foi o cenário propício à emergência de preferências políticas negativas à política institucional, aos políticos e ao próprio papel das instituições na condução do funcionamento democrático, e que resultou no apoio público à candidatura de Jair Bolsonaro, eleito presidente na onda da política populista de ampla mobilização popular, com um discurso antipolítica, baseado em referências da extrema direita e de recuperação da ditadura de 1964. Não é demais lembrar que as referências antipartidárias, fortalecidas em 2013, com as amplas mobilizações populares movidas pelas insatisfações com as políticas de governo (Tatagiba & Galvão,

2019), foram ampliadas nesse contexto de desvalorização da política.

Os dados apresentados na Tabela 1 ilustram a generalizada desconfiança no governo, no Judiciário e, como já mencionamos, nos partidos e no Congresso Nacional. Algumas instituições públicas são mais bem avaliadas, como o Ministério Público, a Polícia Federal e as Forças Armadas, assim como as instituições privadas, com amplo destaque às igrejas. Mas interessa destacar o ambiente político de formação de preferências sobre o próprio sistema e sua legitimidade, e, nesse caso, destaca-se que a maioria dos eleitores (aproximadamente 60%) considera as eleições brasileiras não confiáveis, pondo em xeque a própria escolha democrática. Ademais, os baixos dados de confiança nas instituições representativas são complementados por percepções nitidamente negativas da política e dos políticos. É o que mostram as altas proporções de eleitores que consideram a corrupção generalizada entre os políticos (90%), os políticos como o principal problema do país (72,6%) e a baixa conexão dos políticos com as pessoas e com a população em geral, seja porque não sabem tomar as decisões importantes (76,9%), ou porque só representam poderosos (79,9%) e não se importam com as pessoas (80,2%).

Esse é o contexto de percepções sobre o funcionamento da democracia brasileira, no qual os mais baixos índices de confiança nas instituições representativas do período 1989-2018 foram constituídos. Quais aspectos podem ter contribuído mais para esses indicadores?

Para avançar na compreensão do cenário da baixa confiança nos partidos políticos e no Congresso Nacional, a Tabela 2 apresenta os fatores que mais sobressaem em

TABELA 1

Confiança nas instituições, visões negativas da política e avaliação de governo (%)  
Brasil, 2018\*

<b>Confiança nas instituições</b>	
Igreja Católica	55,5
Igreja Evangélica	51,5
Polícia Federal	63,7
Governo Federal	26,7
Poder Judiciário	37,4
Partidos Políticos	12,2
Congresso Nacional	14,1
Forças Armadas	53,5
Ministério Público	41
Rede Globo	23,6
Outras TVs	41,7
Eleições são confiáveis	40,1
<b>Visões negativas da política</b>	
Compromisso em política é forma de negociar princípios	66,3
Maior parte dos políticos não se importa com as pessoas	80,2
A maior parte dos políticos é confiável	15,4
Apoia líder forte no governo, mesmo que não cumpra regras	43,1
Povo deveria tomar decisões políticas, não os políticos	76,9
Maior parte dos políticos se preocupa apenas com interesses dos poderosos	79,9
Os políticos são o principal problema do país	72,6
A corrupção é generalizada entre políticos	90,0
<b>Avaliação de governo</b>	
Avaliação positiva do governo Temer	8,7

\* Apenas respostas "confio + confio muito"; "concordo" + "concordo um pouco"; "ótimo + bom".

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro -Eseb 2018. Banco de Dados do Cesop/Unicamp, pesquisa n. 4032

sua associação com a desconfiança em cada uma das instituições (modelos de regressão logística binomial)<sup>3</sup> no contexto pós-eleitoral de 2018. Com base em nosso argumento, os modelos foram restritos às variáveis políticas, associadas ao funcionamento do regime democrático, à eficácia do sistema eleitoral e às percepções sobre os políticos e as instituições.

O Modelo 1 investiga os aspectos significativos para a formação da desconfiança nos partidos e o Modelo 2 investiga os aspectos significativos para a origem da desconfiança no Congresso Nacional. A comparação dos dois modelos mostra que, embora sejam poucas as questões que compõem a desconfiança nos partidos e no Congresso, as associações são expressivas.

Primeiramente, de modo esperado, a desconfiança caminha junto com a elevada desconfiança nos políticos em geral e, em específico, com a insatisfação com o desempenho do governo do presidente Temer (aqueles que avaliavam mal o governo tinham também o dobro de chance de desconfiarem tanto da atuação do Congresso Nacional como dos partidos políticos). Esse é um dado que corrobora a literatura, que identifica na avaliação do governo um importante elemento

explicativo das medidas de confiança institucional. Mas, para além da insatisfação com o desempenho de governos e elites, preocupa observar que a desconfiança também está fortemente associada à crença de que as eleições no Brasil são objeto de fraude. Esse ponto merece destaque porque situa as bases da desconfiança partidária na ineficácia do sistema eleitoral e na incapacidade de os cidadãos se verem representados nas forças políticas eleitas e coloca em xeque a legitimidade da própria base do sistema democrático-representativo.

Nossos resultados também mostram algumas diferenças importantes nas bases da desconfiança nos partidos políticos, por um lado, e no Congresso Nacional, por outro: com relação à primeira, não surpreendentemente, a desconfiança é significativa e substantivamente maior entre aqueles que não se identificam com quaisquer dos inúmeros partidos políticos que compõem o sistema partidário brasileiro ao final do período estudado, em 2018 (comparada aos que declaram ter identidade partidária). A desconfiança nos partidos políticos também emerge associada à falta de lembrança do nome do(a) candidato(a) a deputado(a) federal em quem o entrevistado acabara de votar<sup>4</sup>. Esses são pontos que ilustram a lacuna representativa que mencionamos anteriormente.

Para o Congresso Nacional, embora o esquecimento do voto para os deputados federais não exerça papel de destaque para

---

3 Além das variáveis apresentadas na Tabela 2, os dois modelos incluíram as perguntas: "Algumas pessoas dizem que a democracia é sempre melhor que qualquer outra forma de governo. Para outros, em algumas situações é melhor uma ditadura do que uma democracia. Qual destas afirmações é mais parecida com sua forma de pensar?"; "Algumas pessoas pensam que a democracia pode funcionar sem os partidos políticos ou o Congresso Nacional. Outras pessoas pensam que sem os partidos ou o Congresso a democracia não pode funcionar. Qual é a sua opinião?"; "Em quem o(a) sr.(a) votou para deputado federal?", e também as variáveis sociodemográficas ("Sexo", "Faixa Etária" e "Grau de Instrução").

---

4 O Estudo Eleitoral Brasileiro é uma pesquisa aplicada no período logo posterior à realização das eleições gerais, em média 20 dias após a votação, e ao entrevistado é indagado em quem votou para os vários cargos em disputa.

TABELA 2

Modelos de regressão logística. Desconfiança nas instituições representativas

	<b>Modelo 1</b> <b>Partidos políticos</b>	<b>Modelo 2</b> <b>Congresso Nacional</b>
	Exp (B)	Exp (B)
<b>As eleições...</b>		
São objeto de fraude	1,706*	1,911*
<b>A maior parte dos políticos não é confiável</b>		
Concorda	1,639*	1,879*
Nem concorda nem discorda	1,214	6,516
<b>Avaliação da atuação do governo federal</b>		
Ruim/péssima	1,924**	1,903**
Regular	1,491	1,020
<b>Preferência por regimes</b>		
Ditadura	1,486	1,996**
Tanto faz	1,373	,636
<b>Voto para deputado federal</b>		
Não lembra/Não sabe	1,621*	1,004
<b>Se identifica com algum partido político</b>		
Não	1,736*	1,019
<b>Grau de instrução</b>		
Até Ensino Fundamental incompleto	,555**	,450*
Até Ensino Médio incompleto	,577	,997
Ensino Médio completo	,917	,857
<b>Constante</b>		
Constante	,610	1,437
N	1092	1085
Log verossimilhança	808,997	830,058
R <sup>2</sup> Nagelkerke	,110	,122

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), 2018

Nota 1: Em negrito, categorias de respostas significativas: \*sig. a 1%; \*\*sig. a 5%. Categorias de referência omitidas.

Nota 2: Estão omitidas da tabela as variáveis que não apresentaram nenhuma categoria de resposta significativa. São elas: "Sexo", "Faixa etária", "O quanto você acha que a corrupção está generalizada no Brasil, como, por exemplo, as propinas entre políticos?", "Algumas pessoas pensam que a democracia pode funcionar sem os partidos políticos ou o Congresso Nacional. Outras pessoas pensam que sem os partidos ou o Congresso a democracia não pode funcionar. Qual é a sua opinião?" e a concordância com as frases "A maior parte dos políticos não se importa com as pessoas" e "A maior parte dos políticos se preocupa apenas com os interesses dos ricos e poderosos".

a formação da confiança (sempre de acordo com os modelos aqui especificados), identificamos para o Parlamento uma associação preocupante entre a desconfiança e a preferência por regimes, ou seja, uma forte associação com a escolha entre ditadura e democracia, com aqueles que preferem a ditadura mostrando-se duas vezes mais desconfiados do Congresso Nacional.

Embora esses dados mereçam ser desdobrados para uma melhor compreensão das bases da confiança institucional, eles colaboram para identificar alguns dos elementos que caracterizam a desconexão entre os cidadãos e o sistema representativo, que ainda permanece como fenômeno constitutivo de nossa história político-partidária.

## **O DÉFICIT PERSISTENTE**

Assim, o cenário que apresentamos sobre a confiança institucional ao longo do período democrático recente aponta para um déficit histórico e persistente. A democracia brasileira foi exitosa na construção de seu arcabouço institucional, nas regras e procedimentos da vida democrática. Entretanto, os dados do período pós-1985 indicam que, ao final de mais de 30 anos do início da democratização e apesar de períodos que acolheram mudanças positivas e importantes na ampliação dos direitos e na organização da política democrática, não tivemos êxito em construir a conexão necessária entre os cidadãos e o sistema representativo, de forma que os partidos e

o Congresso Nacional fossem percebidos pela maioria da população como o lugar da canalização de demandas, da política deliberativa legítima e das respostas aos interesses organizados dos variados setores sociais. Os dados mostram ainda que nem as eleições, sobre as quais, a partir da forte demanda social, a democratização brasileira recente se construiu, são vistas como confiáveis por grande parte da população. Essa lacuna é a constante que apontamos nos períodos anteriores de nossa história política, apresentados inicialmente.

É fato que a atual crise da democracia representativa é um fenômeno amplo, que atinge também países com fortes heranças democráticas, nos quais partidos e parlamentos sofrem as pressões dos movimentos da política representativa contemporânea – como o declínio do engajamento cívico, o enfraquecimento das lealdades partidárias, o impacto das novas tecnologias na política – e que levam o próprio processo eleitoral a perder a capacidade de integração dos cidadãos, abrindo terreno para políticas populistas. Mas a crise democrática no caso brasileiro preocupa, não apenas porque ele é um dos casos de democracia de terceira onda da América Latina, sobre o qual a experiência da ditadura militar teve impacto importante nos traços da nossa cultura política e na organização de atores políticos e instituições, mas, sobretudo, porque a democratização brasileira não teve ainda êxito em romper com a permanente desconexão representativa, deixando a nossa democracia aberta aos seus inimigos.

## REFERÊNCIAS

- BOOTH, J.; MITCHELL, S. *Legitimacy puzzle in Latin America*. New York, Cambridge University Press, 2009.
- CAMPELLO DE SOUZA, M. do C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, J. M. de. *A construção da ordem. Teatro de sombras*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.
- CESOP. Banco de Dados de Pesquisas por Amostragem. Cesop/Unicamp ([www.cesop.unicamp.br](http://www.cesop.unicamp.br)). Números das pesquisas utilizadas: 1989 (186); 1990 (211); 1992 (301); 1995 (547); 1999 (1262); 2000 (1298); 2002 (1838); 2005 (2314); 2006 (2483); 2007 (2632); 2009 (4636); 2010 (4640); 2012 (4641); 2013 (4637); 2014 (4638); 2015 (4635); 2016 (4634); 2017 (4633); 2018 (4032); 2019 (4693); 2020 (4722).
- CHACON, V. *História dos partidos brasileiros*. 2ª ed. Brasília, Ed. UnB, 1985.
- DALTON, R. "Political support in advanced industrial democracies", in P. Norris (ed.). *Critical citizens*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- DALTON, R. *Democratic challenges, democratic choice*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- DOLHNIKOFF, M. "Império de governo representativo: uma reeleitura". *Cadernos CRH*, vol. 21, n. 52, 2008.
- EASTON, D. "A re-assessment of the concept of political support". *British Journal of Political Science*, vol. 5, n. 4, 1975.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro, Globo, 1979.
- HARDIN, R. "Do we want trust in government?", in M. Warren (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- KLINGEMANN, H-D.; FUCHS, D. (eds.). *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press, 1995.
- LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- LETKI, N. "Trust in newly democratic regimes", in E. Uslaner (ed.). *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford, Oxford University Press, 2018.
- LIMONGI, F. "Revisitando as eleições do Segundo Reinado: manipulação, fraude e violência". *Lua Nova*, n. 91, 2014.
- LISTHAUG, O.; JAKOBSEN, T. "Foundations of political trust", in E. Uslaner (ed.). *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford, Oxford University Press, 2018.
- MANIN, B. *Principles du gouvernement représentatif*. Paris, Flammarion, 2012.
- MENEGUELLO, R. "Governo Sarney: dilemas de uma transição negociada". *Secuencia: Revista de Historia y Ciencias Sociales*, v. 44, 1999, pp. 37-71.
- MENEGUELLO, R. "Aspects of democratic performance: democratic adherence and evaluation in Brazil, 2002". *Revue Internationale de Sociologie*, v. 16, 2006.
- MENEGUELLO, R. "Aspectos do desempenho democrático: estudo sobre a adesão e a avaliação do regime", in J. A. Moisés (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, 2010.

- MENEGUELLO, R. "Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro. Dados dos últimos 50 anos", in R. Meneguello (org.). *O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública*. Brasília, Senado Federal, 2012.
- MENEGUELLO, R. "Opinião pública em um governo de risco e contrassenso", in F. Kerche; L. Avritzer; M. Marona (orgs.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. São Paulo, Autêntica, 2021.
- MILLER, A. H.; LISTHAUG, O. "Political parties and confidence in government: a comparison of Norway, Sweden and the United States". *British Journal of Political Science*, vol. 20, n. 3, jul. 1990.
- MISHLER, W.; ROSE, R. "What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies". *Comparative Political Studies*, n. 34, 2001.
- MOISÉS, J. A. (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, 2010.
- MOISÉS, J. A. "Democracia e desconfiança nas instituições democráticas", in J. A. Moisés (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, 2010.
- MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. "Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil", in J. A. Moisés (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, 2010.
- MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. "Os efeitos da desconfiança política para a legitimidade democrática", in J. A. Moisés; R. Meneguello (orgs.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo, Edusp, 2013.
- NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- NORRIS, P. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- OFFE, C. "How can we trust our fellow citizens?", in M. Warren (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- PHARR, S.; PUTNAM, R. *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton, Princeton University Press, 2000.
- PRZEWORSKI, A. *The crisis of democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- SANTOS, W. G. dos. "Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica". *Dados*, 47 (4), 2004.
- TATAGIBA, L.; ANDREIA, G. "Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)". *Opinião Pública*, vol. 25, n. 1, 2019.
- USLANER, E. "The study of trust", in E. Uslaner (ed.). *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford, Oxford University Press, 2018.
- WARREN, M. "Democratic theory and trust", in M. Warren (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- WARREN, M. "Trust and democracy", in E. Uslaner (ed.). *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford, Oxford University Press, 2018.
- WEBELS, B. "System characteristics matter: empirical evidence from ten representation studies", in W. Miller et al. (eds.). *Policy representation in western democracies*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- ZMERLI, S.; HOOGHE, M. (eds.). *Political trust: why context matters*. London, ECPR, 2013.