

Trazendo o cidadão para a arena pública: Capital Social e empoderamento na produção de uma democracia social na América Latina

*Marcello Baquero**
*Rute Baquero**

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo examinar o papel do capital social e do empoderamento na construção de uma democracia orientada para o social na América Latina. Busca-se problematizar a convivência assimétrica entre procedimentos formais poliarquicos com sociedades economicamente vulneráveis e desvitalizadas socialmente. Argumentamos que capital social e empoderamento agem sinergicamente na promoção de cidadãos protagônicos na política. Os dados utilizados neste artigo provêm de pesquisa comparativa tipo *survey* realizada em três cidades latino-americanas: Porto Alegre, Brasil; Montevideu, Uruguai e Santiago, Chile. Os resultados sugerem que antes de avaliar a existência ou não de capital social, é necessário analisar se existem predisposições para promover capital social, por meio de estratégias de empoderamento emancipatório. Os dados também evidenciam que existem predisposições latentes para construir capital social na América Latina.

Palavras-Chave: Democracia, capital social, empoderamento, desigualdades sociais, poliarquia.

INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho é problematizar as relações entre democracia e desigualdades na América Latina, tendo, como instâncias mediadoras dessa relação, capital social e empoderamento. A questão central pesquisada é: Qual o papel de capital social e do empoderamento no processo de construção de uma democracia com mais qualidade e orientada para o social no nosso continente?

O artigo está estruturado em três partes. A primeira problematiza o conceito de democracia e de desigualdade social na América Latina; a segunda parte examina os conceitos de capital social e empoderamento em relação à qualidade da democracia e, na última parte, se analisam indicadores empíricos dos conceitos

mencionados aplicando-os à realidade de três cidades latino-americanas – Porto Alegre (Brasil); Montevidéu (Uruguai) e Santiago (Chile)¹.

DEMOCRACIA E DESIGUALDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

As ciências sociais têm aceitado, sem maiores polêmicas, a compreensão de que o desenvolvimento humano, além de depender das instituições econômicas na provisão de bem-estar material para os membros da sociedade, é impactado, também, por outras instituições cujo papel seria proporcionar “felicidade” aos cidadãos. Dentre essas instituições destaca-se a democracia, instituição política desejada de nosso tempo. Nessa perspectiva, a democracia, muitas vezes, tem sido considerada como a instituição mais importante no e para o bem-estar das pessoas. Alguns autores (Rodrik, 2000) inclusive apontam a democracia como uma metainstituição para construir instituições modernas.

Há um consenso na literatura (Power, 2000; Lagos, 2001; Diamond, 2001) de que a América Latina experimentou um longo processo de governos democráticos no qual a macroeconomia se mostra estável, uma inflação controlada, ausência de crises financeiras e estabilidade na suas contas correntes, consequência de uma maciça entrada de recursos externos. No entanto, tais fatores não têm incidido na melhoria da qualidade de vida dos grupos tradicionalmente excluídos e a pobreza e a exclusão social têm se mantido em patamares elevados. Esta situação sugere que o aumento de gastos sociais não gerou o efeito esperado na resolução dos históricos problemas sociais. Mesmo as expectativas otimistas que foram criadas no período de transição para a democracia, que sugeriam um processo de consolidação democrática, não se materializaram. A esses respeito Solís (2006:95) argumenta que:

El advenimiento de las “democracias jóvenes” - como se les denomino a las latinoamericanas – coincide con la llegada de una “nueva economía”, cuyos rasgos centrales son la interpenetración de las economías nacionales en un espacio transnacional y la centralidad del mercado en las relaciones económicas, sociales y políticas. Algunas de estas democracias, basadas en el modelo de desarrollo transnacionalizado, han mantenido, sin embargo, una coexistencia con viejas herencias heredadas de los antiguos y tradicionales regímenes latinoamericanos como la presencia de instituciones autoritarias, la preminencia de las fuerzas militares, la imposición del Poder Ejecutivo sobre el congreso y la debilidad de una sociedad civil subordinada al Estado.

Esse panorama tem influenciado o surgimento do interesse em estudar a tendência crescente dos latino-americanos em mostrar pessimismo e desilusão com o desempenho dessas democracias, principalmente, em relação à ação governamental na área econômica e social (Silva, 2001; Parga, 2001; Baquero, 2000). As pesquisas de opinião pública recorrentemente constataam que o nível de satisfação com a democracia está declinando no continente latino-americano (Latinobarometro; World Values Survey; Encuesta Panamericana). Igualmente, as instituições convencionais de mediação política são consideradas ineficientes e incapazes de traduzir as demandas societárias em políticas públicas adequadas, além de serem vistas como organizações capturadas pela corrupção (INEA, Transparência Internacional). Dessa forma, se constata que o índice de desenvolvimento democrático (IDD) nesta região é baixo. Nesse contexto, as avaliações que se fazem a respeito da democracia na América Latina, comparativamente aos países mais industrializados, é de que se está longe de ter um sistema democrático efetivo e socialmente orientado (Freedom House Status, 2006).

Todas as organizações preocupadas em avaliar o atual estágio da democracia na América Latina convergem para a idéia de que a decepção com as instituições democráticas não reflete meramente uma situação conjuntural ou de insatisfação temporária com as políticas públicas, mas é reflexo de um processo de caráter estrutural de desafeição com a política. O afastamento consciente da esfera pública, por parte dos cidadãos, compromete o bom funcionamento do sistema democrático, na medida em que possibilita a monopolização do poder pelos grupos de pressão economicamente mais fortes, além de permitir a economização da política.

Esses elementos têm sido identificados, por vários autores (Klicksberg, 2001; Silva, 2001; Parga, 2001; Baquero, 2003), como responsáveis pela manutenção de uma cultura política pouco afeita à valorização dos princípios democráticos, bem como pela permanência de práticas políticas deletérias, tais como o fisiologismo, o clientelismo, o patrimonialismo e o personalismo. Tais práticas comprometem a consolidação da democracia na sua dimensão mais substantiva e social. Quando isto ocorre a possibilidade de se institucionalizar uma democracia instável aumenta significativamente. Argumentamos que esse é o caso da América Latina, onde apesar da existência de regimes democráticos, o Estado continua a operar oligarquicamente. Não é surpresa, portanto, constatar que a soberania doméstica evidenciada pelos Estados desse continente privilegia o capital internacional e o mercado em detrimento da cidadania e de investimentos sociais nacionais.

Estados com alto grau de soberania doméstica (subjugação da sociedade ao Estado), e pouca soberania internacional, tornam-se mais frágeis em sua capacidade de barganha no mercado internacional. Aliado a isso esses Estados têm regimes

democráticos dependentes de práticas políticas tradicionais enraizadas no funcionamento do Estado, inibidoras do desenvolvimento político. Isso colocaria os países da América Latina em situação de instabilidade permanente e com poucas possibilidades de se desenvolverem, política e socialmente (Parga, 2000).

Um dos resultados dessa situação se materializa em comportamentos individuais ou na busca de canais alternativos de participação política. A proliferação de organizações não governamentais, organizações da sociedade civil e os novos movimentos sociais são um reflexo da decepção dos cidadãos com os canais convencionais de mediação política. Nesse contexto, presentemente, os sistemas políticos do nosso continente, à semelhança dos países considerados mais democráticos, convivem, simultaneamente, com formas convencionais e informais de mediação política.

Essa situação não tem comprometido as instituições da democracia representativa, pois o objetivo das organizações comunitárias não é o de substituir as instituições formais da democracia. Tal pensamento seria ingênuo e impraticável. Mas o que parece claro é a necessidade de pensar mecanismos mais eficientes de aproximação e diálogo entre as organizações poliárquicas e as novas instituições comunitárias com vistas a obter benefícios para a coletividade.

Alcançar tal objetivo passa pelo estabelecimento de dispositivos teóricos alternativos que abram mão de alguns dos seus pressupostos na busca de instrumentos eficazes de aproximação entre sociedade e Estado. Por exemplo, do ponto de vista da teoria da escolha racional é necessário repensar o princípio de todo e qualquer indivíduo estar imbuído de um individualismo inevitável de tentar sempre maximizar seus interesses pessoais em detrimento da coletividade. Assumir tal posicionamento implica aceitar a inevitabilidade do conflito, razão pela qual o uso de procedimentos formais de resolução de conflitos é considerado a única opção disponível para resolver o dilema da ação coletiva. Por sua vez, a teoria da cultura política precisa repensar o pressuposto de que predisposições atitudinais é o único mecanismo de fortalecimento democrático. É necessário encontrar um ponto de equilíbrio que, ao mesmo tempo em que não exclua a existência de conflitos nas relações sociais e entre instituições, não exclua a possibilidade de utilizar mecanismos que tomem como base a existência de orientações e predisposições das pessoas em colaborar e cooperar, não necessariamente para maximizar seus objetivos pessoais, mas para resolver problemas da coletividade.

Pensamos que a teoria de capital social se situa num ponto de desenvolvimento teórico intermediário que permite refletir a respeito da estruturação de mecanismos e dispositivos que aproximem perspectivas racionalistas das

culturalistas na busca do bem coletivo, sem que isso signifique tentar estabelecer um paradigma universal da ação coletiva. Tal empreendimento, no nosso entender, é inviável nas ciências sociais em virtude do dinamismo da área que não permite pensar em leis universais como alguns pretendem.

Essa reorientação teórica torna-se urgente em virtude da situação paradoxal que possibilitou, nas últimas décadas, que democracia e desigualdade caminhassem juntas, inibindo não somente o desenvolvimento sustentável, mas o próprio processo de democratização.

No campo das práticas políticas a qualidade da democracia, no contexto atual, depende fundamentalmente da capacidade dos governos em dar respostas consistentes e eficientes aos males sociais. A história se encarregou de mostrar que a institucionalização de uma economia de mercado, que privilegia as alianças com os grupos econômicos poderosos e o poder financeiro internacional, gera sociedades profundamente desiguais e excludentes, com elevados índices de desemprego, de transferência de capitais dos setores trabalhadores e da classe média para os setores elitizados, tanto nacionais quanto transacionais, bem como uma constante volatilidade dos capitais.

O predomínio do pensamento estritamente técnico sobre o desenvolvimento econômico, aliado à dimensão formal da democracia, que monopolizaram os debates sobre esse tema, foram responsáveis por terem desvinculado dessas discussões o tema da qualidade social da democracia. Essa ênfase nos aspectos formais propiciou uma produção acadêmica que negligenciou uma análise mais aprofundada das condições substantivas que estavam fora dessas equações. Nessas circunstâncias, estavam criadas, ao nosso ver, as condições sociais, econômicas e políticas que, conjugadas a administrações ineptas e dependentes de diretrizes externas, não conseguiram deter o aprofundamento da pobreza e da exclusão social, a despeito dos avanços institucionais. Em artigo recente sobre o futuro da democracia no Brasil, mas aplicável também ao continente latino-americano, Souza e Lamounier (2006), ao analisarem os cenários institucionais para 2022, sugerem que, além da necessidade de as elites apostarem na consolidação democrática e no desenvolvimento econômico e social, um aspecto a ser levado em conta é que "*no século XXI, a sustentabilidade da democracia provavelmente dependerá não apenas do nível de desenvolvimento, mas também da progressiva redução das desigualdades e da pobreza*" (p.47).

Atualmente já existe evidência empírica a respeito da influência de clivagens, do mau funcionamento da economia, do legado histórico desfavorável, da instabilidade governamental e da perda da soberania nacional no colapso (crise de

governabilidade) das democracias em países em desenvolvimento como os da América Latina (Tedesco, 2004).

Cabe ressaltar que não se trata de sugerir que a democracia seja responsável pelas desigualdades sociais, mas sim que a forma como está sendo implementada tem conduzido a um estado de inércia em relação a avanços nas dimensões básicas de qualidade de vida (saúde, educação, moradia, transporte e segurança, entre os mais importantes). Uma das razões essenciais desses problemas é o fato de que o alto grau de concentração de poder e riqueza na América Latina têm levado as elites políticas ao desenvolvimento de estratégias que beneficiam a si próprias em detrimento da grande maioria da população. Esse problema não pode ser mais resolvido, única e exclusivamente recorrendo a políticas compensatórias, mas acreditamos que depende, também, das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade e o tipo de cultura política.

A ausência de políticas públicas efetivas na redução das desigualdades sociais tem levado a um aumento significativo de protestos sociais na América Latina, alertando para a possibilidade de crises de governança. Esses movimentos podem ser atribuídos, em grande escala, a promessas pré-eleitorais não cumpridas, à falta de eficiência dos partidos políticos em articular, agregar e cumprir, quando eleitos, as demandas da população e à incapacidade do Legislativo em promover políticas públicas que, de fato, atendam aos anseios sociais da população.

Nesse tipo de cenário se fortalecem as possibilidades de eleição de líderes populistas e "salvadores da pátria", transformando os pleitos eleitorais em permanentes plebiscitos que marginalizam a discussão sobre os problemas do país. Acrescente-se a essa situação um sistema internacional que induz o país a promover políticas de ajuste deletérias para um desenvolvimento social e eticamente aceitável. Tal situação mantém a desigualdade social inalterada ao longo do tempo, impossibilitando a implementação de um desenvolvimento sustentável (Frey, 2004).

Em linhas gerais, essa é a situação da América Latina, na virada do milênio: países detentores de recursos naturais incomparáveis e recursos humanos capacitados num contexto com elevados índices de pobreza e exclusão social.

Mas porque tais desigualdades sociais e a pobreza permanecem? Para responder a essa pergunta podemos invocar uma afirmação em relação ao Brasil, mas aplicável, também, à América Latina, sugerindo que o Brasil não é um país pobre, mas um país injusto e desigual, com muitos pobres. Os elevados níveis de pobreza resultam, primordialmente, da intensa desigualdade na distribuição de renda e nas oportunidades de inclusão econômica e social.

O fato é que se observa uma contaminação de desintegração socioeconômica e política. Na América Latina, essa fragmentação se agrava em virtude da dificuldade dos países em se ajustar e atender às exigências de normas internacionais que emanam do neoliberalismo, especialmente a tentativa de equilibrar uma economia liberal em sistemas políticos materialmente não resolvidos.

Na perspectiva do papel dos principais atores políticos das nações latino-americanas se constata a indesejabilidade ou a inabilidade das elites nacionais em forjar um consenso sobre aspectos cruciais da governança e sobre aspectos que envolvem distribuição e alocação de recursos, bem como uma estratégia de desenvolvimento. O resultado tem se materializado no fracasso em responder, representar e incorporar as reivindicações da vasta maioria da população da qual o Estado se distancia cada vez mais.

Do ponto de vista das entidades mediadoras entre Estado e sociedade, dados empíricos (INEA) mostram a fragilidade dos partidos políticos nessa função (Power, 2000) e, conseqüentemente, a falta generalizada de confiança, por parte da população, na capacidade das instituições existentes em responder as demandas sociais. O descontentamento, em alguns casos, se expressa na forma de um recuo para o individualismo e um decrescente interesse nos assuntos da esfera pública. Tal situação tem produzido condições para a materialização da imobilidade política e os efeitos correspondentes de insatisfação, desobediência civil e desordem.

Os chamados defeitos da nova democracia (Puhle, s/d) se traduzem na forma de *iliberalismo* com danos irreparáveis à democracia constitucional. O qualificativo 'iliberal' para democracia (iliberal democracy), diz respeito a um tipo de democracia que facilita os procedimentos democráticos, mas fracassa em proporcionar liberdades cívicas. Nesse tipo de democracia a prática de garantir os direitos políticos e simultaneamente negar liberdades cívicas tem se tornado tanto uma dimensão ideológica quanto teórica. Ideológica, no sentido de que líderes políticos nos países em desenvolvimento crescentemente defendem uma democracia guiada ou resguardada, conseqüentemente, governam por meio de decretos governamentais ou medidas provisórias, apesar da existência de congressos popularmente eleitos. Na perspectiva teórica, a democracia iliberal é vista como um caso diferente de democratização que não se enquadra nas versões padronizadas da teoria de modernização (Engberg, Jan e Ersson, Svante, 1999). No âmago deste tipo de governo está a idéia de que é necessário controlar e restringir a democracia num sentido mais amplo, principalmente as liberdades cívicas, com vistas ao estabelecimento do controle da sociedade por meio de sistemas partidários dominantes, fraude eleitoral, manipulação e privilégio no tratamento jurídico dos cidadãos, cooptação e restrições no direito de se organizar.

Dessa forma, restringir a democracia a medidas processuais corresponde ao crescente descontentamento com o sistema, que se reflete na opção de 52% dos cidadãos latino-americanos ao afirmarem que não se importaria que um governo não democrático chegasse ao poder se esse pudesse resolver os problemas econômicos (Latinobarômetro/2003). Dessa forma, observa-se que os fatores que comprometem o desenvolvimento eficiente da democracia se referem: (1) à ausência de concordância sobre um modelo ou projeto de desenvolvimento para cada país; (2) à prevalência de formas de participação não reguladas ou de mediação; (3) aos desafios crescentes para instituições políticas em termos de governabilidade.

Assim, o Estado, de maneira geral, na América Latina, mostra-se débil e frágil frente às exigências externas para adoção de medidas neoliberais e às demandas internas de justiça social, não conseguindo satisfazer a nenhuma das exigências. A força de trabalho tem perdido seus laços com a economia formal reduzindo o contato com as instituições políticas. O Estado tem sido forçado a implementar políticas públicas incoerentes, como resultado de uma mistura de neoliberalismo com populismo, na medida em que se reduz sua base interna de apoio e os vínculos econômicos que conectavam os atores sociais. Nesta perspectiva, torna-se imperativo empreender esforços para construir sociedades mais coesas.

A América Latina não tem condições de projetar um crescimento sustentado, a menos que adquira maior coesão. Coesão significa compartilhar de um modo mais amplo os frutos do progresso e garantir àqueles que hoje estão marginalizados ou excluídos do acesso a serviços públicos dignos, um adequado sistema de previdência social e de uma justiça igualitária.

Nessa direção, a democracia não pode ser reduzida a aspectos procedimentais. Não é suficiente instaurar instituições democráticas. Essas instituições devem funcionar. Isto, por sua vez requer um funcionamento adequado dos sistemas eleitorais: há necessidade de se garantir a independência do poder judiciário e os partidos políticos precisam ser verdadeiramente representativos. Por último, as políticas do governo devem refletir um contrato social genuíno, que inclua não somente a proteção dos direitos individuais, mas também a solidariedade social, com a finalidade de poder apoiar aos mais vulneráveis. Isso significa que mudanças estruturais são necessárias para sair do estado de inércia democrática em que se encontra a América Latina atualmente.

Nessa linha de análise, o Informe sobre a Situação Social do Mundo de 2005, por exemplo, revela que, na virada do milênio, o mundo está mais desigual do que dez anos atrás. Existe um hiato crescente entre as economias estruturadas e as não estruturadas, entre os trabalhadores qualificados e os não qualificados, bem como

uma crescente disparidade entre a saúde, a educação e as oportunidades de participação social, econômica e política (Enlaces, 2005).

Especificamente, em relação à região latino-americana, essa é considerada a mais desigual do mundo. Conseqüentemente, a precária dimensão social continua a ser um obstáculo na promoção da democracia substantiva, pois sabe-se que as desigualdades extremas de oportunidades e possibilidades de vida incidem diretamente nas capacidades do ser humano. As profundas disparidades na região baseadas na riqueza, no gênero e na origem étnica são perniciosas, tanto para a democracia como para a coesão social (Relatório del Desarrollo Humano, 2005:57). O desemprego, a título de ilustração, não consegue ser resolvido, afetando particularmente os jovens que se constituem em 47% da população economicamente ativa. Da mesma forma, o poder aquisitivo das pessoas tem declinado significativamente, de tal sorte que apesar de os pobres manterem seus empregos sua situação econômica e social não se altera. Da mesma forma, a situação da classe média tem piorado significativamente, pois seu poder aquisitivo tem caído a patamares que os obriga, freqüentemente, a entrar em setores estruturalmente mais pobres.

Nessas circunstâncias, o aumento da pobreza e a exclusão social são temas cada vez mais analisados nos mais variados fóruns. Por exemplo, na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável realizada na África do Sul em 2004, a respeito da situação da comunidade mundial que enfrenta a crescente pobreza e problemas ambientais gigantescos (La Viña, et al, 2003), houve consenso sobre a necessidade de procurar respostas comuns para: (1) a implementação do desenvolvimento sustentável, (2) a unificação de governos fragmentados por visões competitivas de desenvolvimento e globalização, (3) a superação da paralisia política e falta de vontade política e, (4) a revitalização da sociedade civil. Considerou-se imperativo criar mecanismos de inclusão dos cidadãos e das comunidades locais no processo de participação em decisões relacionadas com o meio ambiente e desenvolvimento, bem como encontrar mecanismos viáveis de fiscalização dos gestores públicos, tendo sido propostos, como dispositivos alternativos de construção democrática, capital social e empoderamento.

DISPOSITIVOS ALTERNATIVOS DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

O início do processo de redemocratização na América Latina desencadeia, simultaneamente, uma discussão sobre a consolidação da cidadania. Estabelece-se, dessa forma, uma espécie de fusão entre democracia e cidadania, sendo o papel do cidadão na vida social e política, incluído na pauta das discussões relativas à qualidade

da democracia, bem como às práticas necessárias para o seu fortalecimento. Com efeito, retomam-se os debates sobre como se articula a relação entre Estado e sociedade; entre os interesses particulares e os interesses coletivos ou, ainda, sobre como se dá o princípio da alteridade.

Esses esforços têm visado reverter o crescente processo de desintegração social, resultado, entre outros fatores, da diminuição do Estado, como fruto da adoção de uma perspectiva neoliberal, que desestruturou a sociedade sem gerar uma contrapartida criativa que possibilitasse articular um espaço comum sob novas regras. Segundo Lechner (1990), o que está claro na América Latina é o fracasso da tentativa de instituir a coordenação social baseada na racionalidade do mercado, conquanto essa não se sustenta por si só nem sustenta uma ordem e uma orientação comunitária que favoreçam a integração social.

Tal situação estimulou a realização de estudos e pesquisas de caráter multidisciplinar que passaram a refletir sobre a importância de redescobrir e recuperar o Estado e a sociedade, valorizando, sobretudo, a participação cidadã. Como sugere Sen (1998: 597): “a relevância intrínseca dos direitos civis e políticos [acrescenta-se, também, os direitos humanos] garantidos pela democracia, autoriza a defender sua vigência sem que seja necessário demonstrar se essa forma de democracia fomenta ou não o crescimento econômico. Esse posicionamento não deixa de ser uma novidade em se considerando que por muito tempo a teoria democrática liberal vigente recomendou sacrificar alguns direitos políticos e civis, por considerá-los como obstáculos para o desenvolvimento”.

O reconhecimento e a valorização de fatores “subjetivos” na democracia têm colocado aos atores sociais e políticos um conjunto de desafios: Como estimular e motivar os cidadãos a participar politicamente, em um contexto de fragmentação e crescente desigualdade social? Como criar e/ou reconstituir um ambiente estimulante para a participação política, em Estados sem credibilidade? Torna-se imperativo, portanto, refletir sobre os mecanismos que proporcionem o retorno do cidadão à esfera política.

É de salientar que se tem modificado, substancialmente, o pensamento ortodoxo sobre a participação cidadã, que a limitava a ações convencionais. Atualmente, verifica-se uma reorientação conceitual, no contexto latino-americano, que reabilita a noção de sociedade com uma maior ingerência, por parte das pessoas, na fiscalização dos gestores públicos. No entanto, parece que, apesar do reconhecimento do papel do indivíduo no processo político, poucos esforços têm sido empreendidos para materializar esse papel na realidade cotidiana. Constatam-se

lacunas e deficiências na compreensão sobre quais mecanismos funcionam (ou não) na dinâmica de capacitar cidadãos para uma participação mais protagônica.

Em tal cenário, quais são as ramificações dessa reorientação, tanto na dimensão dos gestores públicos como na dimensão da sociedade civil? A tensão da relação entre Estado e sociedade que caracteriza a América Latina está atenuando-se por esse movimento? É possível afirmar que há um revigoramento do papel do cidadão na esfera pública?

Diferentes estratégias têm sido propostas e utilizadas, em sociedades periféricas, com o objetivo de ativar as forças sociais. Nesse sentido, ação coletiva, participação de base, desenvolvimento comunitário, coesão comunitária, competência comunitária, empoderamento, entre outros, têm sido alguns dos conceitos-ferramenta utilizados para problematizar processos de desenvolvimento de cidadania junto às comunidades. O conceito de capital social, enquanto categoria explicativa e instrumento para a realização de projetos sociais e de políticas públicas em contextos diferenciados, passa a ocupar papel de centralidade nos processos de desenvolvimento só mais recentemente.

Assim sendo, uma das questões que se coloca presentemente é avaliar se o conceito de capital social oferece as ferramentas necessárias e faltantes, no modelo econômico vigente, para fomentar o desenvolvimento de políticas e programas que efetivamente contribuam para o desenvolvimento social de uma nação.

CAPITAL SOCIAL

Capital social tem sido interpretado de forma diversa, dependendo da perspectiva teórica utilizada. A própria noção de capital social ainda não é um conceito unânime, pelo menos para a maioria dos que com ele trabalham. Além das várias revisões sobre a origem e evolução do conceito de capital social nas sociedades industrializadas (Portes, 2000; Lin, 2001; Putnam, 1997), vários estudos existem que examinam esse termo na América Latina (Monasterio, 2006; Borba e Silva, 2006; Salej, 2003). Há um consenso na literatura de que falar em CS gera mais divergências do que consensos em relação ao seu papel no fortalecimento democrático. Muitas vezes se enfatiza mais o que o conceito não é. Tem sido comum, por exemplo, estabelecer uma correlação entre capital social e o potencial de construção de redes de exclusão e de movimentos que podem levar à institucionalização de movimentos negativos em todos os planos (nazismo, narcotráfico, gangues, sectarismo, entre outros). Para Jeff (2003), devido à aparente versatilidade do conceito, os críticos

temem que capital social se torne um conceito que englobe tudo, perdendo seu sentido analítico.

Entretanto, autores como Baquero (2003) têm questionado a capacidade de o capital social, uma vez instalado, ter efeitos duradouros. Dessa forma, embora capital social seja essencial, não é condição suficiente para o desenvolvimento numa perspectiva social, colocando a questão do empoderamento como elemento fundamental nessa equação.

Em outra linha de crítica ao conceito de capital social chega-se a argumentar que ele seria negativo a longo prazo, pois indivíduos envolvidos na construção de capital social se tornam politicamente sofisticados, o que poderia gerar, na perspectiva do posicionamento que defende a não-participação dos cidadãos na política, a "morte" da política (Glassman, 1998).

Divergir desses argumentos não é tarefa fácil, pois a identificação de correlações *pós-factum* entre categorias conceituais não operacionalizadas empiricamente não pode ser refutada. Mas se essa argumentação é levada ao seu extremo normativo, nenhum conceito poderia ser proposto como alternativa. Estudos dessa natureza, entretanto, são valiosos para mostrar que capital social interage com outros agentes mediadores que devem ser levados em conta quando se fala em amadurecimento democrático. No caso deste trabalho enfatiza-se o papel positivo do capital social. Assim, uma saída possível para esse impasse (gerar capital social negativo) parece ser a análise de capital social do ponto de vista de sua instrumentalidade em termos de protagonismo cidadão.

Teóricos do capital social têm posto a descoberto a posição privilegiada da teoria econômica no discurso sobre o desenvolvimento sustentável e propõem que o econômico seja pensado como parte de um processo que prevê a equidade e o projeto social como formas de ampliar o desenvolvimento humano, este último visto como o verdadeiro fim do desenvolvimento (Kliskberg, 2000).

Nessa perspectiva, busca-se, basicamente, responder a questões de ação estratégica, tais como: É importante gerar protagonismo entre os cidadãos? Formas alternativas de participação e representação social e política são úteis ou deletérias para a construção democrática? O capital social ajuda (ou não) a desenvolver novos padrões de comportamento social e político que valorizam as dimensões subjetivas (não institucionais) da democracia? Neste trabalho nos propomos a ir além do diagnóstico, ou seja, operacionalizamos capital social e examinamos sua aplicação em diferentes contextos para avaliar sua utilidade, ou não. Sendo assim, à diferença de estudos que tradicionalmente abordam o conceito associando-o à ótica do Estado e

de suas instituições, o que se busca aqui é examinar como ele é percebido desde a perspectiva da cidadania.

Nos últimos anos surge um intenso debate em relação ao papel do capital social no desenvolvimento político e econômico. Uma questão fundamental desse debate diz respeito à função do capital social, tanto para países materialmente resolvidos quanto para economias vulneráveis. Níveis elevados de capital social geram normas de cooperação e confiança, reduzem os custos de transação e atenuam a intensidade de conflitos. Segundo Putnam (1997, p.27), pesquisas empíricas levadas a cabo num contexto amplo têm confirmado que as normas e redes de engajamento cívico (capital social) podem melhorar a educação, diminuir a pobreza, controlar o crime, propiciar o desenvolvimento econômico, promover melhores governos e até reduzir os índices de mortalidade.

O conceito tem sido amplamente utilizado por economistas, sociólogos, cientistas políticos e educadores. As raízes do conceito podem ser traçadas no trabalho de Coleman (1990) para quem capital social é gerado como um corolário do envolvimento dos indivíduos em atividades que exigem sociabilidade. Coleman usou o conceito para mostrar de que forma os laços sociais e as normas compartilhadas podiam enaltecer a eficiência econômica e ajudar as pessoas a se tornarem mais educadas, encontrarem empregos e acumularem capital. A principal influência desse estudo foi a de convencer os economistas de que deveriam dar mais atenção para os laços sociais e para a cultura.

Por sua vez Putnam (1996), em estudo sobre a democracia italiana, apresenta evidência a respeito de que a qualidade da governança é determinada pelo nível de capital social dentro de uma região. Na mesma linha de análise Fukuyama (1995) sustenta que a habilidade de cooperar socialmente depende de hábitos, tradições e normas anteriores as que servem para estruturar o mercado. Segundo essa linha de pensamento, é mais provável que uma economia de mercado tenha sucesso em virtude dos estoques de capital social, ao invés de a economia ser a causa de democracias estáveis. Se esse capital é abundante, então tanto o mercado como a democracia prosperará e o mercado pode, de fato, incidir no desenvolvimento de uma sociabilidade que reforça as instituições democráticas.

Dessa forma, no lugar dos determinantes convencionais de comportamento político, tais como a dimensão socioeconômica e nível de recursos, são as redes pessoais, comportamento associativo e normas positivas que se correlacionam e possivelmente determinam os aspectos mais tradicionais de atitudes e comportamento político. Igualmente, dentro do conceito de capital social está implícito um modelo de cidadania - do cidadão virtuoso- que comparece para votar, obedece a lei e se dedica

a atividades voluntárias. Na medida em que capital social envolve confiança interpessoal, as novas formas de sociabilidade (terceiro setor; voluntariado; cooperativismo) que têm surgido e que aparecem mais vibrantes não podem ser consideradas como substitutos de formas convencionais de relações sociais que envolviam a participação das pessoas. Para Evers (2003) não somente se necessita capital social para que a democracia funcione, mas também é indispensável uma política democrática para que o capital social funcione.

No entanto, observa-se, na América Latina, a persistência de práticas tradicionais que dificultam o desenvolvimento de capital social. Vários estudos têm sugerido novas formas de qualificar a democracia nessa região, em termos de sua evolução. Por exemplo, Kohli (1997) sugere que a maioria dos países em desenvolvimento pode ser enquadrada como sendo seguidores do modelo ocidental (follower democracies). Nessa direção, países que detêm este tipo de democracia exibem baixa eficácia em diagnosticar e resolver os problemas de natureza socioeconômica, embora num sentido poliárquico (Dahl, 1997) continuem a operar razoavelmente bem.

As nações que se enquadram nesse tipo de democracia segundo Zakaria (1997), são países que, longe de estarem num processo transicional, parece que estão estabelecendo formas de governo que misturam um grau substancial de democracia com um grau substancial de iliberalismo. O mesmo adjetivo tem sido utilizado por Diamond (2001), para quem o desenvolvimento de forças paralelas numa sociedade leva a uma democracia predatória.

Tais cenários - democracia predatória, seguidora ou iliberal - são propícios para a crescente desconexão entre Estado e sociedade. Os cidadãos se tornam cada vez mais desconfiados e há uma tendência para o individualismo exacerbado. Embora esses modelos ideais não sejam absolutos, eles sugerem, para o caso da América Latina, a ampliação da desconexão entre Estado e sociedade, observando-se um padrão no qual os cidadãos estão se tornando meros espectadores da política. Segundo dados do Latinobarômetro, na maior parte do tempo os latino-americanos estão desinteressados ou mostram um alto grau de cinismo e apatia em relação à política. Da mesma forma, dados de pesquisa recentemente realizada (Baquero, 2000) revelam que os cidadãos têm menos envolvimento nos assuntos políticos e, dessa forma, menos poder de fiscalizar as autoridades eleitas, produzindo escasso capital social. Tal constatação pode ser visualizada na Tabela 1, a qual apresenta índices de potencial de capital social, nas cidades pesquisadas.

Tabela 1 - Índice de potencial de capital social

| | Porto Alegre | Montevideú | Santiago do Chile |
|-------|--------------|------------|-------------------|
| Baixo | 5,9 | 46,1 | 49,6 |
| Médio | 91,7 | 46,3 | 44,0 |
| Alto | - | 7,6 | 6,4 |
| Total | 500 | 500 | 500 |

Fonte para todas as tabelas - Núcleo de Pesquisa sobre América Latina (NUPESAL_UFRGS), 2005.

O índice de potencial de CS foi elaborado incorporando três dimensões de capital social (binding, bonding e linking)²; em outras palavras, nos interessava examinar (1) se os entrevistados mostravam predisposições a participar de ações cooperativas; (2) se já participaram de alguma ação de natureza coletiva em sua comunidade; e (3) se já se envolveram em atividades de natureza cooperativa, em níveis mais amplos, com outras comunidades. Tal preocupação se deve ao fato de que, a despeito da importância de identificar formas distintas de envolvimento cidadão, é mais importante saber que está em formação um círculo virtuoso de construção de CS o qual passa pela interação do sujeito com outras instâncias de cooperação. Acreditamos que, analisando desta forma o conceito de CS, podemos avaliar os constrangimentos que existem nas conexões entre grupos ou entre comunidades e com o Estado, pois, na nossa perspectiva, CS necessita ser examinado numa dimensão sinérgica.

Considerado numa perspectiva ampla, capital social, segundo os dados da Tabela 1, sinaliza para a existência de baixos e médios índices nas três capitais latino-americanas. Enquanto que Santiago do Chile (50%) e Montevideú (46%) estão no mesmo patamar, Porto Alegre mostra um índice menor de CS (36%). As variações são significativas na categoria intermediária de CS, onde Porto Alegre, praticamente mostra o dobro de CS, em comparação com as outras cidades. É possível que essa variação seja fruto da experiência com o Orçamento Participativo, por mais de duas décadas na capital gaúcha. Da mesma forma, chama a atenção o fato de que Porto Alegre não mostrou indivíduos com elevados índices de CS, comparativamente com Montevideú (8%) e Santiago (6%).

Embora à primeira vista possa parecer uma inconsistência, se deve levar em conta que o índice inclui tanto aqueles cidadãos que têm predisposições, quanto os que efetivamente, do ponto de vista comportamental, promovem CS integradas. Dessa maneira, é possível que a não-existência de entrevistados com elevados índices

de CS em Porto Alegre esteja sinalizando para o fato de que o CS ocorre somente na dimensão intracomunidade, sem conexões significativas com outras comunidades e, muito menos com o Estado. Algumas pesquisas já têm constatado este fenômeno em Porto Alegre - RS e em Blumenau – SC (Andrade, 2005).

Esses dados sugerem que além de CS é necessário pensar na dimensão de empoderamento para viabilizar o protagonismo dos cidadãos e, conseqüentemente, melhorar a qualidade da democracia. De que maneira o empoderamento entra nessa equação? É esse tema que tratamos a seguir.

EMPODERAMENTO

O significado de empoderamento, tradução da categoria *empowerment* no Brasil, não é de caráter universal, tendo recebido uma variedade de definições, conforme alerta Gohn (2004). Na verdade, dada a sua complexidade, ele tem sido definido mais pela ausência – referindo-se a alienação, impotência e desamparo -, do que pela presença de alguns dos seus indicadores. Positivamente, Lawson (2001), no entanto, define-o como um processo por meio do qual pessoas, organizações e comunidades adquirem controle sobre questões de seu interesse. Desse modo, o termo cobre diferentes dimensões: a individual, a organizacional e a comunitária (Israel et al, 1994), podendo ocorrer, segundo Wallerstein e Bernstein (1994), em diferentes níveis.

É uma construção em nível individual, quando se refere às variáveis intrapsíquicas e comportamentais; em nível organizacional, quando se refere à mobilização participativa de recursos e oportunidades em determinada organização; e em nível comunitário, quando a estrutura das mudanças sociais e a estrutura sociopolítica estão em foco (Baquero, no prelo).

O empoderamento psicológico se refere ao nível individual de análise. No nível individual, empoderamento diz respeito ao aumento da capacidade de os indivíduos se sentirem influentes nos processos que determinam suas vidas. Trata-se de uma auto-emancipação que se funda numa compreensão individualista de empoderamento, a qual enfatiza a dimensão psicossocial. Essa compreensão de empoderamento está presente na sociedade norte-americana, cuja cultura tem sido cooptada pelo individualismo e pelas noções individuais de progresso, orientada para o "self made man" (o homem que se faz por seu próprio esforço pessoal). A ênfase é no aumento do poder individual, medido em termos do aumento no nível de auto-estima, de auto-afirmação e de autoconfiança das pessoas. Estratégias voltadas à

auto-ajuda e ao auto-aperfeiçoamento estão presentes nesse tipo de empoderamento.

Empoderamento organizacional, por sua vez, é uma abordagem do processo de trabalho que objetiva a delegação do poder de decisão, a autonomia e a participação dos funcionários na administração das empresas (Baquero, no prelo). Nessa perspectiva, empoderar significa “dar ao pessoal autoridade para fazer mudanças no trabalho em si, assim como na forma em que ele é desempenhado” (Slack et al., 1997, p. 311). Envolve um conjunto de procedimentos que buscam um maior envolvimento das pessoas no processo de tomada de decisões, podendo incidir tanto no contexto quanto no conteúdo do trabalho. Empoderar, nesse caso, significa obter o comprometimento dos empregados em contribuir para as decisões estratégicas, com o objetivo de aumentar o nível de produtividade da empresa (Cunnigham; Hyman, 1999).

O empoderamento comunitário, segundo Baquero (no prelo), por sua vez, se direciona ao desenvolvimento da capacitação de grupos desfavorecidos para articulação de interesses e participação comunitária, visando à conquista plena dos direitos da cidadania, à defesa de seus direitos e à influência em ações do Estado.

No contexto do processo de empoderamento comunitário, é fundamental o engajamento da população na compreensão da problemática que afeta as suas condições de vida, na discussão de soluções alternativas, na definição de prioridades e na decisão a respeito de estratégias de implementação de programas, seu acompanhamento e avaliação. Trata-se de desenvolver competência para um agir político e para atuar sobre os fatores que incidem na qualidade de sua vida. É fundamental que a comunidade participe como sujeito, e não como objeto, desse processo. Desse modo, não se trata de uma mera participação, reduzida a uma presença física em assembléias, para atingir metas previamente estabelecidas.

Estratégias de empoderamento da comunidade supõem, entre outras iniciativas, a educação para a cidadania, a socialização e problematização de informações, o envolvimento na tomada de decisões dentro de um processo de diagnóstico, o planejamento e a execução de projetos e iniciativas sociais.

Uma outra concepção de *empowerment* é proposta por Paulo Freire: trata-se do que o autor denomina de “empoderamento de classe social”. Isso significa, na compreensão freireana, que não se trata de um processo de natureza individual.

O autor vai salientar que não acredita na autolibertação; para Freire (1986), a liberação é um ato social. Referindo sua descrença na auto-emancipação pessoal,

argumenta, em diálogo com Ira Shor, em *Medo e Ousadia – o cotidiano do professor*, que:

mesmo quando você se sente, individualmente, *mais* livre, se esse sentimento não é um sentimento *social*, se você não é capaz de usar sua liberdade recente para ajudar os outros a se libertarem através da transformação da sociedade, então você só está exercitando uma atitude individualista no sentido do *empowerment* ou da liberdade (p. 135).

Isso faz do *empowerment* proposto por Freire um processo de ação coletiva, que se dá na interação entre indivíduos, o qual envolve, necessariamente, um desequilíbrio nas relações de poder na sociedade.

Embora o autor reconheça a importância do empoderamento individual, fundado numa percepção crítica sobre a realidade social, ressalta que tal aprendizagem precisa ter relação com a transformação mais ampla da sociedade. A pergunta que se coloca, segundo Freire (2003), é: “a favor de quem e contra quem eles usam sua nova liberdade na aprendizagem e como é que essa se relaciona com os outros esforços para transformar a sociedade” (p. 136).

Nas palavras de Freire (1986):

A questão do *empowerment* da classe social envolve a questão de como a classe trabalhadora, através de suas próprias experiências, na sua própria construção de cultura, se empenha na obtenção do poder político. [...] Indica um processo político das classes dominadas que buscam a própria liberdade da dominação, um longo processo histórico de que a educação é uma frente de luta (p. 138).

Nessa perspectiva, conforme Baquero (no prelo), o empoderamento, como processo e resultado, pode ser concebido como emergindo de um processo de ação social, no qual os indivíduos tomam posse de suas próprias vidas pela interação com outros indivíduos, gerando pensamento crítico em relação à realidade, favorecendo a construção da capacidade pessoal e social e possibilitando a transformação de relações sociais de poder.

Empoderamento, enquanto categoria, perpassa noções de democracia, direitos humanos e participação, mas não se limita a essas. É mais do que trabalhar em nível conceitual, envolve o agir, implicando processos de reflexão sobre a ação, visando uma tomada de consciência a respeito de fatores de diferentes ordens – econômica, política e cultural – que conformam a realidade, incidindo sobre o sujeito.

Para avaliar empiricamente as bases de empoderamento, desde a perspectiva do cidadão, é pertinente identificar, governamentais. O estado de ânimo das pessoas em relação a como elas percebem o governo, do ponto de vista de serem levadas em

conta na elaboração de políticas públicas, ou de terem sentimentos de cidadania a partir das ações governamentais. A Tabela 2 mostra os resultados.

Tabela 2 - Para o Sr (a), a opinião da maioria das pessoas é levada em conta no país? (%)

| | Porto Alegre | Montevideú | Santiago do Chile |
|-----|--------------|------------|-------------------|
| Sim | 19,2 | 46,6 | 17,9 |
| Não | 79 | 48,2 | 80,6 |
| N | 500 | 500 | 500 |

Os resultados revelam uma oscilação significativa entre porto-alegrenses e cidadãos de Santiago, por um lado, e os entrevistados de Montevideú, por outro. Enquanto o padrão atitudinal é semelhante para as duas primeiras cidades (79% e 80% respectivamente), Montevideú, cai para quase 50%. Há claramente uma maior eficácia política em Montevideú do que nas outras cidades.

No caso das outras cidades, os dados apontam para um sentimento generalizado da população dessas cidades de descaso do governo em relação a eles. Tal sentimento é consistente com os índices de desconfiança e desinteresse das pessoas na política, previamente discutidos. Em virtude dessas opiniões a respeito do governo, é provável que as pessoas manifestem o desejo de que se abram canais alternativos de participação política que não os tradicionais. Para examinar essa questão, a seguinte pergunta foi colocada aos entrevistados: Para resolver os problemas do país o que considera melhor?

Tabela 3 – O que o Sr(a) leva em conta na resolução dos problemas do país? (%)

| | Porto Alegre | Montevideú | Santiago do Chile |
|-----------------------------|--------------|------------|-------------------|
| Um líder forte | 34,3 | 28,2 | 31 |
| A participação da população | 65,7 | 69,4 | 66,8 |
| N | 500 | 500 | 500 |

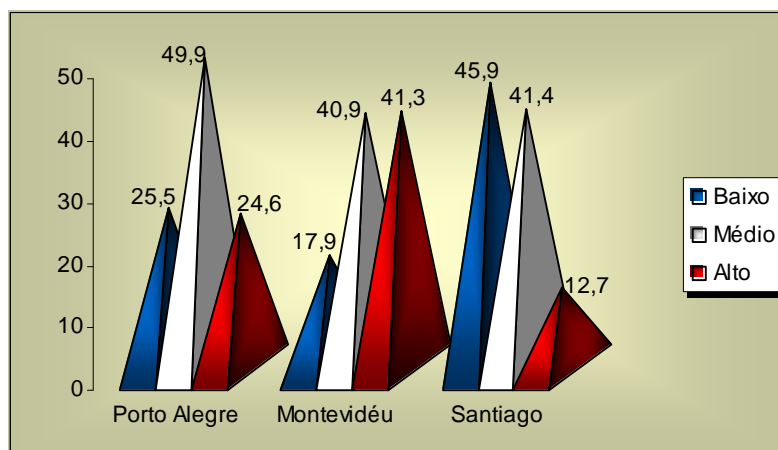
A despeito do sentimento de maior eficácia política da população de Montevideú, no que se refere ao item sobre uma maior participação da população para resolver os problemas do país, os dados da Tabela 3, mostram que há uma convergência dos entrevistados das três cidades em relação ao sentimento de que há um déficit de espaços para o envolvimento político das pessoas (na média 66%). Ao

mesmo tempo, na categoria, ser necessário um líder forte, as percentagens também são similares (na média 32%).

A leitura desses dados sugere que houve uma presença significativa na percepção, por parte dos cidadãos latino-americanos, a respeito da importância de levar em conta a participação das pessoas no processo de tomada de decisões e definição de políticas públicas que os afetem diretamente. Em suma os dados das Tabelas 2 e 3 sinalizam para a existência de uma sociedade uruguaia relativamente balanceada, na qual a promoção dos valores cívicos positivos está um pouco acima das outras cidades. No entanto, de forma geral, a semelhança das outras capitais parece ter uma estrutura frágil e um impacto limitado na sociedade como um todo. Essa fragilidade sugere que existem poucos incentivos para a participação dos cidadãos. Os dados referentes ao envolvimento em organizações coletivas, além dos indicadores de participação convencional, atestam para esse fato.

Para gerar o índice de potencial de empoderamento também foram consideradas variáveis referentes a predisposições dos cidadãos em participar, bem como a seu efetivo engajamento em atividades de natureza tanto formal quanto informal. Dessa forma, foi construído o índice de potencial de empoderamento, por meio de perguntas atitudinais e comportamentais. Os resultados estão apresentados no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Índice de potencial de empoderamento (%)



Porto Alegre (n:501); Montevidéu (n:492); Santiago do Chile (n:497).

No Gráfico 1 se constata que é Montevidéu a cidade com mais potencial de empoderamento (41,3%); Porto Alegre com um índice intermediário (49,9) e Santiago do Chile com o menor índice (45,9). Quais as implicações desses resultados?

Se o sucesso de uma nação que adere aos princípios democráticos e os valoriza, produzindo estabilidade e igualdade social, depende do compromisso dos seus cidadãos em se engajar em atividades que promovam o bem coletivo, sejam elas no campo formal ou informal, a partir da compreensão que sua participação é fundamental, então a credibilidade e a legitimidade do governo estão mais próximas de se materializarem. Se, ao contrário, as instituições políticas não conseguem promover a participação pública, a legitimidade do regime é superficial e episódica.

Nesse contexto, o que caracteriza a legitimidade de um sistema político democrático, além do sufrágio universal, é a garantia de direitos de liberdade, pluralidade de pensamento, livre competição e o princípio da maioria e, atualmente, a capacidade de um regime em reconhecer e saber lidar com as novas formas de participação política que têm emergido autônoma e espontaneamente dos setores excluídos. Se essas condições estão ausentes, o resultado é a proliferação de conflitos sociais e, conseqüentemente, (des) institucionalização das instituições de mediação política, promovendo, ao mesmo tempo, o desempoderamento das pessoas e ficando os sistemas políticos meramente como democracias eleitorais.

Cidadãos, nessa situação, estão propensos a avaliar a sua situação econômica, qualidade de vida e bem-estar em termos materiais e não pós-materialistas como algumas teorias sugerem (Inglehart, 1997).

O CIDADÃO NA POLÍTICA: À GUIA DE CONCLUSÃO

Pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública. Tal transição depende, fundamentalmente, da capacidade do Estado e de suas instituições de aceitar e valorizar essa participação. Uma democracia social sem políticos ou cidadãos democráticos está fadada ao fracasso.

Nessa linha de análise, para alguns autores (Krishna, 2002, p. 437), a mera existência de instituições democráticas criadas de cima para baixo não é suficiente para garantir a estabilidade política, e, menos ainda, a justiça social. A menos que os cidadãos tenham fé nessas instituições e envolvam-se em atividades de auto-governança, a democracia enquanto conceito e enquanto prática pode tornar-se algo destituído de significado, usado para legitimar práticas autoritárias e de corrupção institucionalizada, pois a cidadania social não se faz presente. Segundo Iazzetta (2000, p. 40), "si la ausencia de ciudadanía social nos conmueve, no es solo porque ofende a la dignidad humana sino porque socava las posibilidades de aquellos de actuar autónomamente en su relación con otros ciudadanos y con el Estado". Argumenta,

também, que “el verdadero desafío reside por consiguiente en construir una sociedad más justa y hacerlo democráticamente”.

Historicamente, a ausência de uma maior participação das pessoas na América Latina tem mostrado que a democracia de procedimentos não tem conseguido legitimar-se por seus próprios valores, pois, presentemente, o grau de contestação é alto e a participação das pessoas em atividades convencionais (pertencer a partidos, participar de comícios, discutir política, entre outros) é reduzida. O dilema enfrentado pelos países do continente latino-americano é o de que os recursos econômicos para satisfazer as demandas materiais básicas são insuficientes, levando a um processo acelerado de desagregação da vida social. Afinal, a história recente tem mostrado que sociedades nessas condições dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas – ao contrário, caracterizam-se pela ineficiência, pela corrupção ou por práticas autoritárias.

Daí a importância de problematizar os espaços alternativos da cidadania para que possam ser compreendidos pela teoria a partir de outros enfoques como o de Capital Social e Empoderamento e também, dimensionados empiricamente.

Bringing the citizen to the public arena: Social capital and empowerment in the social democratic construction process in Latin America

ABSTRACT

The main objective of this paper is to examine the role of social capital and empowerment on the social democratic construction process in Latin America. We seek to evaluate the asymmetric coexistence between formal polyarchical procedures, simultaneously with economic vulnerable societies as well as devitalized territories. We argue that social capital and empowerment function synergically in the promotion of protagonic political citizens. The data utilized in this article come from a comparative survey conducted in three Latin American cities: Porto Alegre, Brazil; Montevideo, Uruguay and Santiago, Chile. The results indicate that before evaluating the existence or not of social capital, it becomes necessary to examine if there exists attitudinal pre-dispositions to promote social capital, through emancipatory empowerment strategies. The data also suggest that latent pre-dispositions exist to create social capital in Latin America.

Keywords: Democracy, social capital, empowerment, social inequalities, polyarchy

Notas

- * Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Núcleo de Pesquisas sobre América Latina (NUPESAL).
- * Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS)
- ¹ A pesquisa é de caráter probabilística domiciliar com intervalo de confiança de 4% e erro amostral de 4%. Foram entrevistadas 500 pessoas em cada cidade. Dados destas pesquisas estão disponíveis no Núcleo de Pesquisa sobre América Latina (NUPESAL-UFRGS). www.nupesal.br.
- ² Os índices de potencial de capital social e potencial de empoderamento foram construídos com questões de caráter atitudinal e de comportamento. Atribuímos peso 1 às categorias de predisposições e peso 2 às questões de comportamento. Para uma discussão detalhada sobre como foram elaborados os índices vide: Baquero, 2007.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Edinara T. Democracia, orçamento participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre e Blumenau, Santa Catarina. *Tese de Doutorado*. Ciência Política. UFRGS - 2005.
- BAQUERO, Marcello (org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/ Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2003.
- BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.
- BAQUERO, Marcello. *Democracias e desigualdades na América Latina. Novas perspectivas*. Porto Alegre. Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007, p.227.
- BAQUERO, Rute, Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. *Revista Redes*. ESCRITOS/NUPESAL/UFRGS, no prelo.
- BORBA, Julian e SILVA, Lillian L. Sociedade civil ou capital social: um balanço teórico. Em: BAQUERO, Marcello e CREMONESE, Djalma. *Capital Social. Teoria e prática*. Ijuí. Ed. Ijuí. 2006, pp103-126.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina. *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2005.
- COLEMAN, James S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- CUNNINGHAM, I; HYMAN, J. The poverty of empowerment? A critical case study. *Personal Review*, v. 28, n. 3, p. 192-207, 1999.
- DAHL, Robert. *A Poliarquia*. São Paulo: Editora da USP, 1997.

DIAMOND, Larry. Civic communities and predatory societies. *Intercultural management Institute*, American University. Washington, DC, may 10, 2001.

ENGBERG, Jan & SVANTE, Ersson. Illiberal democracy in the third world. An empirical enquiry, *paper presented at the International Congress: Democracy in the third world: What should be done?* ECPR, Joint Sessions. Mannheim, Germany, Março, 1999.

ENLACES. 1995. *Cooperación Internacional para el tercer sector*. Disponível em: <http://info.asociacionenlaces.org/archives/007409.html> Acessado em: 21/09/2005

EVERS, Adalbert. Social capital and civic commitment: on Putnam's way of understanding. *Social Policy and Society*. Vol 2 n°1, pp.13-21, 2003

FREEDOM HOUSE STATUS. How freedom is won. From civic resistance to durable democracy.

http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/29.pdf. 2005. Acessado em: 24-02-2007.

FREIRE, P. *O caminho se faz caminhando: conversas sobre educação e mudança social*. São Paulo: Vozes. 2003

FREIRE, P.; SHOR, I. *Medo e ousadia – o cotidiano do professor*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. In: *Ambiente e Sociedade*- nº9, Campinas, Jul/Dez 2001 – disponível em : <[http:// www.scielo.br](http://www.scielo.br)> Acesso em : 07/12/2004. 2004

FUKUYAMA, Francis. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press, 1995.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago. 2004.

IAZZETTA, Osvaldo. "La reconstrucción del Estado mirada desde la cuestión democrática". In *Revista Kairos* N° 6, www.fices.unsl.edu.ar . 2000

INEA .2006. *Instituto Internacional de Estudos Anticorrupção*.

ISRAEL, B. A. et al. Health education and community empowerment: conceptualizing and measuring perceptions of individual, organizational and community control. *Health Education Quarterly*, v. 21, p. 149-170, 1994

JEFF, Frank. Making social capital work for public policy. *Horizons*. Vol. 6. N.3, 2003, p. 3-6.

KLIKSBERG, Bernardo. El Rol del Capital Social y de la Cultura en el Proceso de Desarrollo. In: KLIKSBERG, Bernardo e TOMASSINI, Luciano (org). *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*, p. 19-58. Argentina, 2000.

- KOHLI, Atul. *State power and social forces: domination and transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- KRISHNA, Anirudh. Enhancing political participation in democracies. What is the role of Social Capital? In: *Comparative Political Studies*. Duke University. May 2002
- LAGOS, Marta. How people view democracy: between stability and crisis in Latin America. *Journal of Democracy*, v.12. n.1, January, 2001, pp.135-147.
- LA VIÑA, G. Hoff, and A. de ROSE. "The outcomes of Johannesburg: assessing the Works summit on sustainable development". *SAIS REVIEW* 23/1. 2003
- LATINOBARÔMETRO, 2003. Disponível em: www.latinobarometro.org , Acesso em: setembro de 2003.
- LAWSON, A. Freedom to be one's self: Appalachian women's perspectives on empowerment. Blacksburg Virginia: The Virginia Polytechnic, 2001. Tese (*Thesis submitted to the faculty of the Virginia Polytechnic*). Disponível em: <<http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-05252001-142531/unrestricted/secondfinaldoc.pdf>> Acesso em: mar. 2005.
- LECHNER, N. "A modernidade e a modernização são compatíveis? O desafio da democracia latino-americana" *Lua Nova* (21), 1990.
- LIN, N. Social capital. *A theory of social structure and action*. Cambridge, Cambridge University Press. 2001
- MONASTERIO, Leonardo M. A retórica do capital social: uma análise da obra de Robert Putnam. Em: BAQUERO e CREMONESE, op.cit. 2006, pp. 21-42.
- PARGA, Sánchez J. Porque se deslegitima la democracia? El desorden democrático. *Revista Ecuador Debate*. Quito. 2004
- PORTES, Alejandro. "Capital Social: origens e aplicações na sociologia contemporânea". *Sociologia*, set. 2000 nº33 ISSN 0873-6529 pág. 133-158
- POWER, T. J. Institutions in democratic Brazil: Politics as a permanent constitutional convention. In: KINGSTONE, P. R. and POWER T.J. (Eds.) *Democratic Brazil: Actors institutions and processes*. Pittsburg. University of Pittsburg Press, pp. 77-98. 2000.
- PUHLE, Jurgen-Hans. Problema de consolidación democrática y "democracias defectuosas". Em : www.top.org.ar/documento/PUHLE%20Jurgen20% Acessado em: 12-11-2006
- PUTNAM, R. Democracy in America at century's end. In: HADENIUS, Axel. *Democracy's victory and crisis*. Cambridge University Press, 1997, p. 71-80.
- PUTNAM, R.D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV. 1996 Relatório del Desarrollo Humano. CEPAL. 2005.
- REPORT ON THE TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Barometer. *Transparency International*. Berlim, Germany. December, 9, 2004.p.1-23.

RODERIC, Ai Camp. *Democracy through Latin America Lenses*. An Appraisal

SALEJ, Silvio. O capital social está na moda: análise para sua reconstrução teórica. Dissertação de Mestrado. Universidade de Santa Catarina. Pós Graduação em Sociologia Política, 2003.

SANCHÉZ- PARGA, J. "Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales e teoria del desgobierno." *Ecuador Debate*, Quito , nº 53, pag. 19-40, ago.2001

SEN, Amartya . Teorias del desarrollo a principios del siglo XXI. IN: EMMERIJ, L. e ARCO NUNEZ, J. (orgs). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998

SILVA, Patricio. Doing politics in a depolitized society: social change and political deactivation in Chile. *Buletin of Latin América Research*. Vol 23. N1.2004,pp 63-78.

SLACK, N. et al. *Administração da produção*. São Paulo: Atlas, 1997.

SOLÍS, Córdova M. Democracia, gobernabilidad y malestar social en América Latina. Una reflexión. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año XLVIII, n. 196, Enero-Abril, 2006, pp. 93-111.

SOUZA, Amaury de e LAMOUNIER, Bolívar. "O futuro da democracia : cenários políticos institucionais até 2022". In: *Estudos avançados*. Vol: 20 nº 56 . São Paulo.2006

TEDESCO, Laura. Democracy in Latin America: Issues of governance in the Southern Cone. *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 23, N.1, 2004, pp.30-42.

WALLERSTEIN, N.; BERNSTEIN, E. Introduction to community empowerment, participation, education, and health. *Health Education Quarterly: Special Issue Community Empowerment, Participatory Education, and Health - Part I*. v. 21, n. 2, p. 141-170, 1994.

ZACARIA, F. The rise of liberal democracy. *Foreing Affairs*. Vol.76, n.º 6, 1997, p. 22-43.

