

A qualidade da democracia no Cone Sul: desenvolvimento sustentável e capital social em Montevideu, Santiago do Chile e Porto Alegre

Marcello Baquero¹

RESUMO

Este artigo explora os debates que têm sido travados sobre as orientações políticas dos latino-americanos a respeito das instituições políticas num regime poliárquico. Visa, pontualmente, avaliar o potencial associativo, tanto na dimensão formal (partidos políticos) quanto informal (associações informais), na busca de soluções a problemas materiais. Nessa direção, este trabalho sugere um modelo compreensivo orientado para a promoção da inclusão e da cidadania. Por meio de pesquisas tipo *survey*, com 500 entrevistas em cada cidade (Porto Alegre, Brasil, Montevideu, Uruguai e Santiago no Chile), os dados analisados sinalizam que há em andamento uma convergência negativa das atitudes e orientações dos entrevistados em relação à política, sendo elas de distanciamento, não envolvimento e passividade. A possibilidade de construir capital social, nesse contexto, é bastante difícil, ao mesmo tempo que, paradoxalmente, parece ser uma das alternativas com maior potencial para a resolução dos problemas que envolvem a ação coletiva.

Palavras-chave: Capital social. Desenvolvimento sustentável. América Latina.

Introdução

Este artigo tem como objetivo examinar, numa perspectiva comparativa, as atitudes e comportamentos de chilenos, uruguaios e brasileiros em relação a problemas do crescimento da pobreza e da exclusão social e ao seu impacto na qualidade de vida nas suas capitais². A análise comparativa é feita por meio de um enfoque compreensivo, que relaciona tipo de desenvolvimento e capital social na qualidade de vida e bem-estar das pessoas, bem como com a qualidade da democracia.

A questão da democracia e sua relação com a desigualdade social constitui-se numa preocupação crescente, tanto de gestores públicos quanto dos atores sociais, na busca de soluções aos graves "males sociais" que se avolumam neste continente. Nessa perspectiva,

um dos desafios a ser enfrentado pelas Ciências Sociais, no caso específico desta região, latina, onde as condições econômicas e sociais de desigualdade persistem de forma aguda, é o desenvolvimento de uma abordagem compreensiva, que incorpore à reflexão várias abordagens teóricas não mutuamente excludentes.

A questão da democracia, na sua dimensão social, na América Latina, mantém sua atualidade, se não por outras razões, pelo fato de que as instituições formais da democracia representativa e os enfoques institucionais não têm conseguido responder adequadamente à indagação de por que, a despeito da institucionalização de um regime democrático, persistem as desigualdades sociais e o crescimento da pobreza.

O conjunto desses elementos (crise da democracia representativa, crise material-econômica e crise ética) requer que a democracia, no seu sentido social, em sociedades materialmente não resolvidas, seja construída com o envolvimento das três principais forças contemporâneas - o Estado o mercado e a sociedade - num círculo virtuoso, dinâmico e permanente. Dessa forma, a definição de democracia utilizada neste trabalho é de natureza maximalista, pois considera resultados substantivos, tais como a diminuição da desigualdade social. A perspectiva minimalista, por outro lado, reduz o conceito de democracia a sua forma procedural. A justificativa que os institucionalistas minimalistas utilizam para não incluir a dimensão social nas suas conceituações de democracia está baseada no princípio de que se distorce o termo democracia quando se inclui a igualdade social (MAINWARING, BRINKS and LIÑAN, 2001, p.41). Rostow (1970) é contundente ao defender o postulado de que há um reconhecimento geral de que a democracia é primordialmente um assunto de procedimento e não de substância (p. 345). Nesse sentido, para essa vertente de pensamento, é mais importante a normatividade do que a consideração da realidade contextual.

Nesse cenário, a democracia eleitoral convive com os males sociais e com a degradação das condições de vida das pessoas. Essa convivência é explicada por teorias alternativas, como um desgoverno, onde um regime democrático coexiste, pacificamente, com um Estado oligárquico (PARGA, 2002). Num sistema político com essas características, em sociedades como a brasileira, com condições materiais estagnadas, a qualidade de vida e o bem-estar da maioria estão longe de serem, ética e moralmente, toleráveis. Com base nesses fatores, propomos um modelo de análise que considera dimensões de natureza econômica e de natureza político-social na busca de uma democracia com melhor qualidade. O modelo é apresentado na Figura 1.

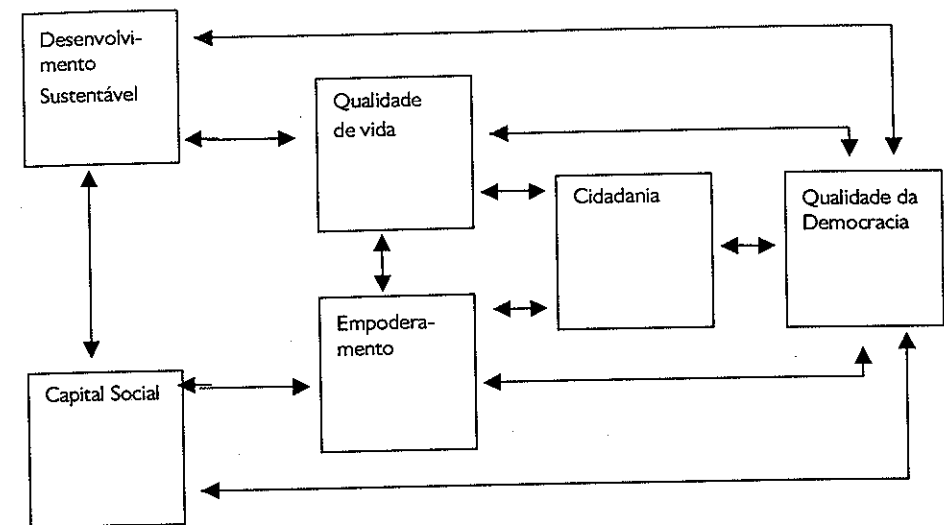


Figura 1 - Modelo Compreensivo da Qualidade Democrática

Conforme a Figura 1 mostra, seis são as variáveis consideradas no Modelo Compreensivo da Qualidade Democrática proposto. Desenvolvimento sustentável é considerado, no modelo, uma variável exógena, enquanto as demais variáveis são endógenas.

O modelo se diferencia de perspectivas tradicionais sobre democracia, na medida em que vai além de meros procedimentos e situa o cidadão no âmago do seu progresso e manutenção. A questão que se coloca na agenda, portanto, é: Qual a contribuição que o modelo de desenvolvimento sustentável e capital social pode dar para melhorar a qualidade de vida das pessoas? Uma segunda questão diz respeito às possibilidades que iniciativas de participação popular oferecem para a renovação democrática, ou dito de outra forma, mais governança poderia significar menos democracia?

A variável exógena - desenvolvimento sustentável - diz respeito a como as pessoas se percebem e percebem as suas comunidades em relação ao ambiente físico e social.

Comunidades que apresentam desenvolvimento sustentável conseguem reverter os efeitos sociais negativos do desenvolvimento econômico, entre os quais a defesa de que a tecnologia torna possível e provável a expansão da capacidade de gerar recursos na terra. Nesse contexto, o desenvolvimento sustentável está associado à capacidade de manter os recursos ecológicos em equilíbrio, por meio da alteração do comportamento individual e coletivo. É nesta perspectiva que o ser humano e sua capacidade de gerar capital social entram na equação democrática.

Desse modo, capital social assume papel destacado como elo entre os cidadãos e o Estado e outras organizações dentro da sociedade, seja como resultado da infraestrutura econômica da comunidade (BOURDIEU, 1986); pelo reconhecimento, por parte das pessoas, de que é por meio da associação que as oportunidades da ação coletiva podem ser maximizadas (COLEMAN, 1988); pelos valores e normas de engajamento cívico que gera (PUTNAM, 1994) ou ainda pela coesão social que produz e que tem uma influência

decisiva para que o desenvolvimento seja sustentável, baseado na confiança dos atores e instituições dentro da sociedade (KLIKSBURG, 2005). É por meio da valorização do capital social que o desenvolvimento sustentável pode construir relações de reciprocidade, solidariedade, associatividade e equidade, não somente no contexto atual, mas, sobretudo, para o futuro.

A preocupação com o futuro diz respeito à qualidade de vida que a presente geração deixará para as futuras gerações. Nessa direção, as políticas públicas implementadas nas dimensões sociais essenciais (moradia, saúde, transporte coletivo e educação), bem como as atitudes e comportamentos dos cidadãos, terão conseqüências na qualidade de vida mais para frente.

A fiscalização e o envolvimento dos cidadãos na dimensão sociopolítica, com vistas a desempenhar um papel protagônico no desenho, implementação e execução das políticas sociais, dependem da predisposição de cada cidadão em participar ativamente da política e da vida comunitária. Tal predisposição é produzida pelo grau de empoderamento político das pessoas. Esse conceito é de fundamental importância, em virtude da possibilidade de dar voz e poder de participação às pessoas, produzindo cidadãos críticos, participativos e fiscalizadores da ação do Estado. O empoderamento é fundamental para acabar com determinados mitos, como, por exemplo, de que é a pobreza que gera os problemas do meio ambiente, quando, de fato, o que ocorre é o contrário, é a falta de valorização e conhecimento do meio ambiente e da natureza e de gestão ambiental adequada que gera os problemas ambientais, componente fundamental da pobreza na América Latina. Mas, para alcançar esse tipo de cidadania é imperativo resolver os problemas da iniquidade produzida pela falta de oportunidades.

Nesse contexto, o modelo da Figura 1 propõe que a melhoria da qualidade de vida das pessoas, bem como a promoção da cidadania plena, depende tanto da dimensão material-econômica quanto da capacidade dos cidadãos, à margem da institucionalidade vigente, em se envolver em ações cooperativas recíprocas. Esse modelo tem como novidade a potencialização do envolvimento das pessoas, não só na determinação das políticas públicas, via proposições encaminhadas às instituições mediadoras entre Estado e sociedade (partidos políticos e grupos de pressão), mas também na fiscalização dessas políticas. Tal proposta não sugere que as instituições formais devam ser substituídas ou eliminadas, mas que seja estendida a capacidade de fiscalização para a sociedade (fiscalização societária), como propõem Slumovitz e Perruzzotti (2000). Por meio desse processo, o modelo, de causalidade mútua, da Figura 1, sugere que os cidadãos são empoderados e, dessa forma, podem contribuir para o eficiente funcionamento do sistema político, particularmente na resolução de problemas materiais básicos e na promoção da cidadania e de uma democracia com qualidade.

A Dimensão Empírica do Modelo

Desenvolvimento Sustentável (DS)

Desenvolvimento sustentável diz respeito não apenas à questão de proteção do meio ambiente, mas envolve, sobretudo, as pessoas, suas necessidades e como essas

necessidades podem ser satisfeitas, equitativamente, num mundo em mudança. A saúde e a qualidade de vida são critérios fundamentais do desenvolvimento sustentável, pois refletem as condições ambientais, sociais e naturais das sociedades, e o seu impacto no bem-estar humano. Dessa forma, a expressão desenvolvimento sustentável significa uma nova maneira de ver o desenvolvimento da sociedade, "ciente dos prejuízos causados ao meio ambiente pelo desenvolvimento econômico atual, busca conciliar a continuação do processo de desenvolvimento de nossa sociedade com a manutenção do equilíbrio ambiental planetário" (MILANEZ, 2003, p.76). A satisfação das necessidades humanas e a qualidade de vida e do meio ambiente são interdependentes.

A premissa fundamental do desenvolvimento sustentável reside na concordância dos atores sociais e políticos sobre a necessidade de melhoria da qualidade de vida da população, a eliminação da desnutrição e outros aspectos relacionados com a pobreza e a exclusão social. Um segundo ponto diz respeito à possibilidade de que progresso ou desenvolvimento econômico não signifique necessariamente custos humanos. Rompe, assim, com a idéia estabelecida, ao longo do tempo, de que desenvolvimento significa sacrifícios para pessoas, grupos e culturas, que devem desistir de bens essenciais no presente para garanti-los às futuras gerações. Tais argumentos nos colocam diante das seguintes questões: Esse custo humano é justificável? É evitável? São inevitáveis os custos do progresso para um país?

A esse respeito Frey (2004) argumenta que o desafio do desenvolvimento sustentável é, antes de tudo, um problema político e de exercício de poder, que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político. Observa-se que a solução dos problemas ambientais não depende do alcance do crescimento econômico nem de um planejamento eficiente, mas, sim, da superação de conflitos de distribuição e de criação de justiça social. Nesse sentido, a abordagem política de participação democrática parte do pressuposto de que o homem e a sociedade devem estar no centro de atenção e reflexão.

No contexto latino-americano abordar a temática do desenvolvimento sustentável sob a ótica da participação política é fundamental para vislumbrar propostas alternativas na resolução dos problemas socioambientais e na melhoria da qualidade de vida. O avanço da democracia social, a construção de instituições internacionais justas, efetivas e receptivas, a participação de todos os cidadãos podem ser instrumentos para fortalecer um desenvolvimento sustentável que materialize a idéia de uma sociedade global justa e responsável (LITTLE, 2003).

O debate público sobre o desenvolvimento sustentável tem impulsionado novos arranjos institucionais, acordos e medidas que vêm sendo efetivados pela comunidade internacional. Entretanto, o sistema político tem se mostrado incapaz de transformar as crescentes demandas de cunho ambientalista em políticas públicas orientadas para a promoção de um modelo alternativo de desenvolvimento. O DS implica uma maior distribuição de poder e programas de desenvolvimento socioeconômico e erradicação da pobreza. Pressupõe a luta pelos direitos de cidadania, o que envolve movimentos pela inclusão, pela ampliação das oportunidades e pela justiça social (FREY, 2004).

Um dos indicadores de Desenvolvimento Sustentável se refere à capacidade das pessoas enfrentarem materialmente as necessidades essenciais de sua vida com razoável

qualidade. Nesse sentido, nós examinamos se os entrevistados têm dificuldades em pagar ou conseguir serviços básicos. Realizamos, em primeiro lugar, uma análise fatorial para identificar os agrupamentos que os entrevistados fizeram nesta dimensão. A tabela 1 mostra os resultados.

Tabela 1 - Análise fatorial: Em geral o/a Sr./Sra. teve ou tem dificuldade para pagar

	Porto Alegre		Montevideú		Santiago do Chile	
	Fator 1	Fator 2	Fator 1	Fator 2	Fator 1	Fator 2
Alimentação	.78		.77		.84	
Medicamentos	.80		.69		.78	
Luz	.87		.87		.88	
Água	.87		.88		.88	
Vestuário	.86		.80		.77	
Transporte	.82		.79		.76	
Telefonia	.71		.81		.32	
Moradia	.79		.73			.71
Acesso à justiça		.99		.78		.98

ou obter:

Fonte: Os dados de todas as tabelas e gráficos são da Pesquisa Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na América Latina. NUPESAL/UFRGS, 2005. Porto Alegre (n: 510); Montevideú (n:500) e Santiago (n:500). Os dados apresentados nesta pesquisa são provenientes da mesma fonte, quando não for o caso será explicitada a fonte a qual foram retirados.

Os dados da Tabela 1 sinalizam que os entrevistados, nas três cidades, convergiram para agrupar as variáveis de desenvolvimento sustentável em dois fatores. Ao primeiro fator denominamos de *desenvolvimento material* e, ao segundo de *liberdades cívicas*. As três cidades mostram que a maioria da população não encontra maiores dificuldades para enfrentar as necessidades materiais. No entanto, todos sinalizam para a dificuldade de pagar custos que lhes permitam ter acesso à justiça. Esse dado é relevante, se analisado do ponto de vista dos indicadores de democracia que apontam para o acesso à justiça como indicador de solidez do sistema político. No Gráfico 1, apresentamos as avaliações pontuais dos entrevistados em relação a essa questão.

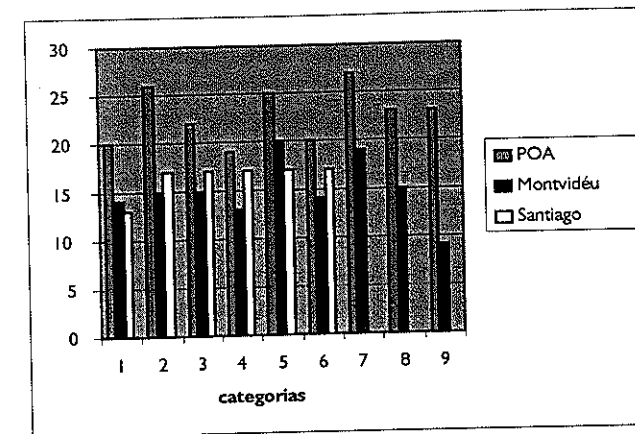


Gráfico 1 - Indicadores de desenvolvimento sustentável (%)
Porto Alegre (n:510); Montevideú (n:500) e Santiago (n:500). 1=alimentação; 2=medicamentos; 3=luz; 4=água; 5=vestuário 6=transporte; 7=telefonia; 8=moradia; 9=justiça

Se desenvolvimento sustentável significa que a maioria das pessoas tenha condições de enfrentar os problemas que fazem parte de seu cotidiano, os dados do Gráfico 1 sinalizam para uma situação razoável nas três cidades. Embora, de maneira geral, mais de 60% dos entrevistados tivessem respondido não ter problemas para pagar ou conseguir tais elementos (exceto vestuário), cabe ressaltar que resta uma parcela significativa da população que enfrenta dificuldades para solucionar esses problemas. Num contexto democrático, quando parte expressiva dos cidadãos está em situação de penúria e pobreza, dificilmente pode-se argumentar que exista um desenvolvimento sustentável.

Conforme Frey (2004) destaca, a participação da população no processo político é um dos elementos que configuram o desenvolvimento sustentável. Partindo desse princípio, o que se torna relevante examinar é a *predisposição das pessoas em participar da arena política*. Conforme os dados da Tabela 2, existem diferenças significativas na avaliação dos entrevistados sobre a importância de participar ou não na política, para resolver problemas do seu país.

Tabela 2 - O/a Sr./Sra. considera importante a sua participação na política para resolver os problemas do país? %

	Porto Alegre	Montevideú	Santiago do Chile
Sim	73	59	43
Não	26	38	55
n	507	500	500

Os porto-alegrenses parecem ser os mais otimistas em relação à importância de participar na política (73%), seguidos pelos uruguaios (59%) e chilenos (43%). Tais diferenças podem estar localizadas nas experiências proporcionadas pelo Orçamento

Participativo, que vige por mais de 18 anos na capital gaúcha. Por outro lado, não sabemos se as percentagens menores, em Montevideu e Santiago, são um reflexo mais pragmático da efetividade da participação. Deve-se levar em conta que a pergunta feita é de caráter atitudinal, e não comportamental, cujos resultados são diferentes, como se verá posteriormente no trabalho.

Capital Social (CS)

Nos últimos anos, os cientistas políticos identificados com uma linha pós-toquevilleana acumularam vasta evidência empírica de que a qualidade da vida pública e o desempenho das instituições sociais, de fato, são influenciados por normas e redes de engajamento cívico. Pesquisas na área da educação, saúde, economia e sociologia têm constatado resultados positivos nessas áreas em comunidades civicamente engajadas.

Uma corrente alternativa para analisar a questão do desenvolvimento surge na década de 1990, quando se passa a examinar a importância de incorporar valores culturais no crescimento econômico e nos modelos de desenvolvimento. Com o fracasso das políticas recomendadas pelo Consenso de Washington, que não produziram crescimento econômico sustentável, as atenções se voltaram para avaliar o papel que o capital social (CS) teria no referido processo.

Tradicionalmente, a maioria dos economistas aceitava a importância das instituições para o desenvolvimento. No entanto, foi somente nas últimas duas décadas que começa a se constatar certa abertura para analisar o papel que fatores culturais, tais como CS, têm no desenvolvimento econômico e construção democrática de uma nação. Segundo Fukuyama (2002, p.25), no passado as explicações para a pobreza e o subdesenvolvimento não eram uma questão da presença ou não de determinados valores culturais, mas da presença de um conjunto de instituições, entre as quais um estado de direito e obediência às leis e um sistema de cortes comerciais que possibilitavam o crescimento econômico. Dessa forma, se institucionalizou a idéia de que a constituição de novas instituições, mais procedimentos e leis eram superiores, no processo de construção democrática, aos valores culturais, os quais seriam mais demorados para serem modificados.

A persistência de índices elevados de pobreza e o crescimento da exclusão social, particularmente em países em desenvolvimento, sinalizam para a necessidade de examinar esse processo à luz de outras possibilidades teórico-metodológicas. Por exemplo, pesquisas levadas a cabo nos últimos anos têm mostrado que a relação entre instituições e cultura é muito mais complexa do que se pensava, na medida em que o próprio processo de construção de instituições exige capital social. Não por acaso, a maior parte dos países em desenvolvimento tem mostrado incapacidade na geração de instituições eficientes, transparentes e profissionais.

No caso da América Latina, pontualmente, não se tem criado uma cultura de gestão pública eficiente, comprometendo, dessa forma, o fomento de laços de solidariedade e reciprocidade entre as pessoas. Tal característica se transfere para a dimensão macro, na qual é a desconfiança que prevalece nas relações interpessoais e em relação às instituições políticas. Em tal cenário, a construção de instituições eficientes, que promovam a constituição

de uma base normativa de apoio, tem poucas probabilidades de ter sucesso. Esse argumento é constantemente utilizado para explicar o dinamismo do desenvolvimento econômico dos chamados "tigres asiáticos", onde o hábito de cooperar e de trabalhar junto é considerado fundamental para a geração de instituições estatais fortes e eficientes.

Igualmente, o capital social é visto como ingrediente para a promoção e consolidação da democracia na sua dimensão social, na medida em que é o único regime que possibilita graus de legitimidade na aplicação de políticas públicas. Na teoria isso ocorre porque os regimes eleitos pelo voto popular contam com o apoio da população para programar medidas que, por vezes, podem ser impopulares. Na realidade, entretanto, nem sempre esse tem sido o caso, pois, na medida em que as novas democracias não têm conseguido resolver os problemas de natureza social, enfrentam um processo de (des)legitimação (PARGA, 2004). A deslegitimação de regimes democráticos tem como um dos seus componentes essenciais o grau de desconfiança, tanto política quanto interpessoal, numa sociedade.

A Tabela 3 apresenta as percentagens referentes à confiança (ou não) em diferentes instituições políticas e sociais. Duas observações são pertinentes em relação aos dados. A primeira é que, consistentemente com a teoria que sugere a pouca confiança existente na política e suas instituições na América Latina, como fator que compromete sua qualidade, os entrevistados mostram elevados índices de desconfiança nas instituições políticas e também nas instituições sociais (igreja e vizinhos). A única instituição a receber percentagem elevada de confiança foi a família, com 86%. Em segundo lugar, as variações entre as três cidades não são muito significativas, situando-se dentro da margem de erro (4% a 5%). O quadro geral sugere a institucionalização de uma base de distanciamento do cidadão da arena política.

Tabela 3 - Gostaria de saber se o/a Sr./Sra. confia ou não confia no: (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Confia	Não Confia	Confia	Não confia	Confia	Não Confia
Congresso nacional	6	94	26	74	4	98
Governo Federal	10	90	45	55	16	84
Assembléa Legislativa	7	93	-	-	-	-
Governo Estadual	11	89	-	-	-	-
Câmara Municipal	10	90	31	69	-	-
Governo Municipal	12	88	42	58	-	-
Judiciário	24	76	27	73	-	-
Partidos Políticos	6	94	11	89	-	-
Polícia	14	86	13	87	19	81
Igreja	39	61	29	71	-	-
Família	86	14	90	10	-	-
Vizinhos	30	70	54	46	-	-
Associações comunitárias	25	75	47	53	-	-
Sindicatos	16	84	29	71	-	-
Meios de comunicação	25	75	30	70	-	-

Porto Alegre (n: 510); Montevideu (n:500) e Santiago (n:500).

Se a desconfiança nas instituições políticas pode ser compreendida em termos de sua ineficiência em promover políticas públicas efetivas, pressupõe-se que essa falta de confiança repercute negativamente na confiança entre as pessoas. Os dados são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 - Em termos gerais, o/a Sr./Sra. diria que (%)

	Porto Alegre	Montevideú	Santiago do Chile
Pode-se confiar nas pessoas	33	48	23
Não se pode confiar nas pessoas	67	48	75
Total	329	236	371

As percentagens não somam 100% porque foram excluídas as categorias não sabe e não responde.

Em relação à confiança interpessoal, observa-se que os chilenos são mais desconfiados de seus pares (75%), comparados com Porto Alegre (67%) e Montevideú (48%). A variação é significativa em Montevideú, pois sinaliza para uma população mais predisposta a empreender ações coletivas na base da confiança recíproca, o que não é o caso de Porto Alegre (apesar da experiência com o OP) e Santiago do Chile. No entanto, mesmo se levando em conta essas oscilações, quase a metade da população na capital uruguaia se mostra desconfiada dos outros. Esses percentuais, de maneira geral, não são propícios para o desenvolvimento da solidariedade e reciprocidade, pois se traduzem em extremado individualismo. Esse comportamento é tido como típico dos países latino-americanos.

Nesse sentido, o CS passa a ser fundamental na construção democrática de uma nação. De acordo com Fukuyama (op. cit.), o capital social afeta diretamente a habilidade das pessoas para se organizar por objetivos comuns; fomenta a criação de instituições eficientes e a manutenção da regra da lei, e viabiliza a existência da legitimidade, aspecto fundamental para empreender um desenvolvimento sustentável.

O sucesso da intervenção da sociedade no processo de desenvolvimento requer necessariamente uma cooperação efetiva entre as pessoas. Compreender como se dá a dinâmica de constituição de redes de reciprocidade e cooperação é fundamental para a formatação de instituições que facilitem a participação da comunidade na solução dos problemas econômicos. Sendo assim, o conceito de CS surge como o gancho que faltava para gerar desenvolvimento sustentável com equidade social.

Dessa forma, CS é hoje referência essencial nos debates sobre o desenvolvimento comunitário e sustentável. Tal importância deriva do fato de que as redes sociais e as normas de reciprocidade e confiança podem gerar resultados positivos. Isso porque materializam o potencial do cidadão para se envolver em atividades que exigem a ação coletiva, principalmente quando a política convencional não consegue motivar as pessoas a se envolver ou se engajar em ações de desenvolvimento comunitário.

A importância do engajamento das pessoas em atividades comunitárias e políticas

se dá, fundamentalmente, em razão de, nos últimos anos, elas não mostrarem predisposições à participação ou envolvimento em tais atividades. A maior parte das organizações tradicionais formais tem perdido o apelo perante os cidadãos. Embora existam desejos de mudança nas suas vidas, a energia e compromisso em relação a movimentos sociais ou partidos políticos são mínimos. As tabelas 5 e 6 mostram este baixo nível de engajamento:

Tabela 5 - Índices de engajamento político (%)

	Porto Alegre		Montevideú		Santiago do Chile	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Partidos políticos	5	95	12	88	3	97
Reuniões políticas	6	94	12	88	3	97
Comícios	8	92	27	73	11	89
Associações comunitárias	7	93	15	85	9	91
Associações religiosas	17	83	12	88		
Associações sindicais	6	94	8	96	2	98
Conselhos populares	4	96	12	88		
ONG's	5	95	10	90	3	97
Orçamento participativo	4	96	7	93		
Abaixo-assinados	22	78	24	76		
Manifestações ou protestos	9	91	14	86	8	92
Greves	6	94	14	86	8	92
Ocupação de terrenos ou prédios públicos	2	98	5	95	1	99

n = 500 p/cidade.

Conforme foi argumentado anteriormente, quando a dimensão comportamental é examinada, os dados são contundentes ao mostrar o baixo nível de envolvimento dos latino-americanos em atividades políticas, sejam elas convencionais, não convencionais ou comunitárias, sinalizando para uma cultura política apática e desinteressada. O maior nível de participação se dá em associações religiosas. Isso motivado, talvez, pelos laços de confiança e reciprocidade e a autoconfiança gerados nesse tipo de organização.

Presentemente, o paradoxo contemporâneo é que se vive, ao mesmo tempo, uma "recessão social" com "expansão industrial". Nesse contexto, a crescente desigualdade contribui para desgastar o potencial de cooperação entre as pessoas. Na literatura econômica (SABATINI, 2006), se sugere que, quando a desigualdade aumenta, os comportamentos cooperativos diminuem. Tal afirmação está inserida dentro do paradigma da teoria da escolha racional, a qual pouco ou nada nos revela sobre a dinâmica da reciprocidade em sociedades que, ao longo de sua história, convivem com elevados índices de desigualdade e nem por isso têm obliterado seu potencial de constituição de CS.

Um dos indicadores de legitimidade institucional está relacionado com a predisposição das pessoas em se submeter, espontaneamente, às regras do contrato social, o qual estipula direitos e deveres dos cidadãos. Nas chamadas sociedades desenvolvidas politicamente, se argumenta que, a despeito da existência de índices significativos de

desconfiança com a política, os cidadãos acreditam no contrato social e, conseqüentemente, obedecem às leis, pois sabem da importância desse procedimento na manutenção da estabilidade política. Assim, obedecem às leis por acreditarem na sua eficiência na regulação das relações sociais e na promoção de justiça social. Tal não parece, entretanto, ser o caso das cidades examinadas no contexto latino-americano. A Tabela 6, esclarece o posicionamento da população frente à obediência às leis.

Tabela 6- Obediência às leis. Quanto às leis, o/a Sr./Sra. as obedece por: (%)

	Porto Alegre	Montevideu
Acreditar nas instituições	30	48
Obrigaçao	67	46
NS	1,4	5,4
NR	0,6	1,0
n	495	500

O fato de poucas pessoas obedecerem às leis por crerem nas instituições (30%), em Porto Alegre, pode explicar a deslegitimação das mesmas. Cumprir as leis por acreditar na sua eficácia (e, por conseguinte, nas instituições) tende a retirar delas o seu caráter punitivo e a imprimir nelas uma qualificação de maior preocupação coletiva, visando ao bem de todos, o qual é a finalidade do CS. No caso de Montevideu, parece existir uma maior predisposição dos cidadãos em se submeterem ao contrato social.

Qualidade de Vida

Este conceito tem gerado controvérsias quanto a sua conceituação (o que é?), sua operacionalização (como se materializa?) e suas implicações (qual o seu sentido?). Um dos autores que tem se preocupado em examinar essa questão do ponto de vista cultural, mais do que tecnológico; artístico, mais do que produtivo; lúdico, mais do que eficiente e de competência, mais do que científico, é Pedro Demo (1995). Na mesma linha de análise, Minayo (2000) argumenta que qualidade de vida envolve: condições materiais, condições primárias e fundamentais da vida humana; forças materiais de produção e transformações das condições materiais, e a formação social.

De acordo com Keinert (2004, p.4), trabalhar com a questão da qualidade de vida é enfrentar o desafio de conceituá-la, percebendo sua complexidade e múltiplas facetas. Segundo a autora, esse conceito pode ser visualizado em três dimensões, a saber: (1) relacionando-o aos aspectos individuais (modo, condições, estilos de vida, percepção de bem-estar, espiritualidade, objetivos de vida e relações sociais), (2) coletivos (desenvolvimento humano, comunidades saudáveis, sustentabilidade e ecologia humana) e (3) políticos (democracia, direitos humanos e sociais).

Há consenso a respeito de que a qualidade de vida se refere à busca incessante da equidade através da construção do desenvolvimento. É importante ressaltar que a

qualidade de vida é um atributo da coletividade e não simplesmente de uma pessoa, pois, segundo a teoria da convergência (Conesa, 1994), em todo e qualquer sistema político uma minoria sempre tem os mesmos hábitos de consumo e poder aquisitivo das elites internacionais. No entanto, isso não significa que exista qualidade de vida no sentido coletivo. Assim, os benefícios do desenvolvimento sustentável, mediante políticas públicas inclusivas, necessitam abranger a maioria da população. Portanto, a questão da percepção da população sobre seu bem-estar é o ponto de partida para se pensar uma pedagogia de participação, da inclusão, que busque construir não só novos resultados ou indicadores de qualidade de vida, mas, sobretudo, produzir novos significados a respeito da qualidade de vida (Pontual, 2002). Essa busca se deve ao fato de que as necessidades são relativas e dependem de contexto, conjuntura, estrutura, espaço e tempo. É por essas razões que examinar as percepções e estados emocionais dos cidadãos é fundamental na construção de um modelo integrado de melhoria da qualidade de vida. Um indicador de qualidade de vida, neste contexto, é o relativo à percepção que os cidadãos têm dos serviços públicos de sua cidade.

A esse respeito, o primeiro passo foi identificar se os entrevistados nas três cidades, conseguiam agrupar os diferentes itens em termos materiais e não materiais. Caso essa separação fosse feita pelos entrevistados, então teríamos evidência de que a dimensão social é mais forte na vida dos latino-americanos. Para este efeito, foi realizada uma análise fatorial, com rotação varimax, a qual maximiza a variação dos indicadores. Os resultados são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7 - Como o/a Sr./Sra. avalia a qualidade dos serviços públicos nas áreas de: (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Fator 1	Fator 2	Fator 1	Fator 2	Fator 1	Fator 2
Saúde		.83		.80		.40
Educação		.77		.79		.79
Esporte e cultura	.43		.62			.79
Transporte	.40		.83		.73	
Segurança	.45		.80		.76	
Moradia	.80		.45		.45	
Telefonia	.78		.56		.46	
Saneamento básico	.34		.80			

Porto Alegre (n:510); Montevideu (n:500) e Santiago (n:500).

A Tabela 7 mostra que, nas três cidades, os entrevistados agrupam as variáveis de qualidade de vida em dois fatores. O primeiro fator agrupa saúde e educação, enquanto o segundo agrupa as demais questões. O que deve ser salientado é o fato de que a dimensão material está claramente identificada como sendo diferente de uma dimensão que, embora

material, pode ser considerada menos prioritária. Nessa perspectiva tornou-se relevante avaliar, pontualmente, como os entrevistados se posicionam em relação às questões. Esses resultados estão no Gráfico 2.

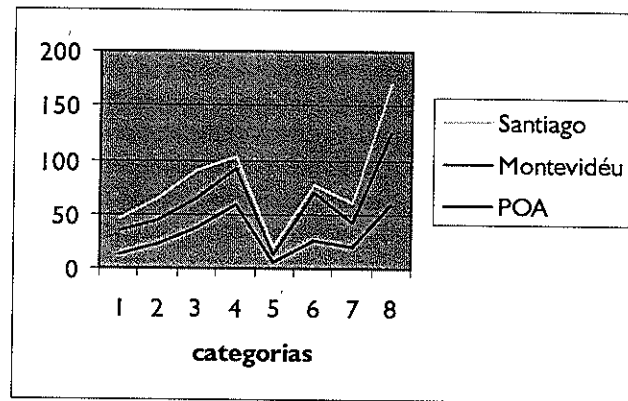


Gráfico 2 - Avaliação de indicadores de qualidade de vida

1 = saúde; 2 = educação; 3 = cultura; 4 = transporte; 5 = segurança; 6 = saneamento; 7 = habitação; 8 = telefonia. O N para as duas amostras é de 500 casos. Fonte: Pesquisa Desenvolvimento Sustentável e Capital Social-NIEM/NUPELAL/UFRGS/CNPq-2005.

Verifica-se que o serviço de segurança pública (5) é a área mais preocupante nas três cidades, com mais de 90% das respostas qualificando-o como mais ou menos ou ruim. Essa percentagem revela uma situação séria, pois quando as pessoas não estão seguras, elas sentem sua liberdade tolhida. O impacto da ausência de um senso de desproteção, por parte das instituições governamentais, geralmente incide nos hábitos comportamentais das pessoas, afetando, conseqüentemente, suas atitudes e opiniões sobre a eficiência das organizações formais na proteção do cidadão. Quando examinamos quais eram algumas das providências tomadas para aumentar a sua segurança, 55% responderam que recorreriam à polícia, outros indicaram sair em companhia de outra pessoa (63%) e mesmo evitar sair após anoitecer (51%). Do ponto de vista psicológico, tal situação dificilmente contribui para a qualidade de vida. Em segundo lugar, as áreas que geram preocupação nas populações estudadas são saúde, educação e saneamento básico. De maneira geral os dados revelam que é a dimensão material a que mais preocupa os latino-americanos, indo ao encontro da idéia que a democracia neste continente não pode ser pensada à margem da dimensão social. Tal afirmação pode ser formulada, a despeito de eventuais avaliações positivas em aspectos pontuais, tais como a telefonia, nas três cidades, e o saneamento básico, em Montevideú. No que diz respeito ao transporte público, Porto Alegre recebeu a avaliação mais positiva, inclusive companhias de ônibus têm recebido premiações por seu desempenho, nos últimos anos (por exemplo, de melhor transporte público do País, pela CARRIS³). De fato, praticamente todos os bairros de Porto Alegre contam com bons serviços de transporte coletivo (o transporte coletivo abrange toda a malha porto-alegrense). No que se refere à cultura, Porto Alegre também foi avaliada

positivamente pela maioria dos entrevistados, provavelmente em virtude da oferta gratuita de ações culturais que há em Porto Alegre, sem contar o grande número de parques e praças com locais propícios para a prática de esportes e lazer⁴.

A análise dessas dimensões remete para a questão do bem-estar relacionado não só às questões materiais, mas também aos aspectos subjetivos do bem-viver. A existência de locais onde todos tenham acesso à cultura ou à prática de esportes é fundamental, pois o acesso irrestrito a qualquer bem ou serviço é um dos passos para se chegar à equidade e à maior qualidade de vida. No entanto, as dimensões que mais preocupam os entrevistados se referem àquelas que são fundamentais na promoção da qualidade de vida, saúde e segurança.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo discutir a qualidade de vida e a promoção da cidadania em Porto Alegre/RS, Montevideú e Santiago, como parte de uma pesquisa mais ampla, num contexto integrado de várias dimensões (desenvolvimento sustentável, capital social, qualidade de vida e promoção da cidadania).

A literatura existente sobre a análise da qualidade da democracia na América Latina é escassa e fragmentada. A maioria da bibliografia sobre esta temática privilegia a dimensão poliárquica na Ciência Política ou o desenvolvimento econômico e crescimento como variáveis independentes da democracia, na perspectiva da Economia. Por meio do uso de um modelo que visa a integrar várias perspectivas teóricas, em nossa opinião, não excludentes, procuramos avançar na busca não só de diagnósticos sobre os males sociais na América Latina, mas, sobretudo, sugerir, propositivamente, em que áreas os gestores públicos e os atores sociais da sociedade devem priorizar sua ação política.

No que se refere à institucionalização de uma base material adequada para a promoção de melhor qualidade de vida, por exemplo, verificou-se que os entrevistados percebem a saúde e a segurança pública como áreas de maior preocupação. Esses elementos, aliados a dificuldades de enfrentar satisfatoriamente, por parte da maioria da população, despesas essenciais para manter uma qualidade de vida eticamente razoável, comprometem o desenvolvimento de uma cidadania plena. Uma possível resposta a esta situação, nosso trabalho argumenta, estaria localizada na possibilidade de catalisar a ação coletiva e recíproca para construção de capital social. No entanto, constatou-se também que essa tarefa não será fácil, pois, como os dados sugerem, institucionalizou-se no imaginário da população a desconfiança, tanto interpessoal quanto política. Em tais circunstâncias, a consolidação da democracia está longe de ser uma realidade concreta. Assim, o conceito de empoderamento passa a ter importância fundamental. O desafio dos países que não conseguiram resolver sua base material passa pela capacidade de pensar os problemas de forma orgânica e compreensiva, como propomos no modelo apresentado neste trabalho.

Democracy's quality in the Southern Cone: Sustainable development and social capital in Montevideo, Santiago and Porto Alegre

ABSTRACT

This article explores debates about Latin-Americans political orientations in polararchical regimes. It seeks, specifically, to evaluate the association potential in the formal dimension (political parties) as well as in the informal one (voluntary associations) in the search of solution to the main material problems. In this direction, this paper suggests an alternative comprehensive model that takes into account the need of inclusion and the development of citizenship. Through the use of survey research in Porto Alegre, Brazil; Montevideo, Uruguay and Santiago do Chile, with 500 interviews in each city, the data analyzed signals that there is a growing negative convergence of citizens attitudes, these being of distance, non-involvement and passivity in the political arena. The possibility of constructing social capital in those contexts will be very difficult. Paradoxically, it seems that building SC is one of the most promising approaches for the resolution of social problems.

Keywords: Social capital. Sustainable development. Latin America.

Notas

- ¹ Professor do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Ph. D. pela Florida State University. E-mail: baquero@brturbo.com.br
- ² A metodologia utilizada se insere na perspectiva da política comparada de maximização de diferenças para avaliar as semelhanças (Przeworski, 1978). Isso significa que são levadas em conta as diferenças de história, cultura, sistema político, sistema eleitoral e peculiaridades específicas de cada cidade; dessa forma, as variações entre cidades podem ser explicadas por outros fatores que, não simplesmente pelas diferenças de contexto. Por meio dessa técnica, é possível comparar dimensões comuns às duas cidades, neste caso, pobreza, desconfiança e avaliação da qualidade de vida.
- ³ A CARRIS possui vários prêmios, entre os quais: Selo Abrinq, Prêmio ANTP de Qualidade, Prêmio Qualidade do Governo Federal, Selo da Cidadania, entre outros.
- ⁴ Porto Alegre possui 353 praças urbanizadas e 70 praças higienizadas, ocupando uma área total superior a três milhões de metros quadrados (3.222.645 m²). Segundo informação do site da Secretaria Municipal de Esportes, há priorização de atividades para crianças e adolescentes, em praças, parques, Centros de Comunidade e espaços em parceria com as comunidades. A SME trabalha com grupos de aprendizagem esportiva, festivais, encontros, torneios e campeonatos, enfatizando o acesso democrático, a descentralização das ações e o resgate da alegria do jogar.

Referências

- BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. (ed.) *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York. Greenwood Press, 1986.
- COLEMAN, James. Social capital and the creation of human capital. *American journal of Sociology*. n. 94, 1988, p.95-120.
- CONESA, Eduardo R. *Los secretos del desarrollo: claves para entender y superar el estancamiento de la Argentina de hoy*. Buenos Aires. Planeta, 1994.
- DEMO, Pedro. Pobreza e política de educação. *Revista de Educação AEC*. Brasília, DF Vol. 24, n. 94 (jan/mar. 1995).
- FREIRE, Paulo. *Medo e ousadia*. São Paulo: Cortes Editora, 1979.
- FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. In: *Ambiente & Sociedade* - n. 9, Campinas, jul-dez 2001. Disponível em: www.scielo.br - Acesso 07/12/2004.
- FUKUYAMA, Francis. *Trust the social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press, 1995.
- KEINERT, Tânia M.M. Qualidade de vida e avaliação de políticas públicas. *Boletim do Instituto de Saúde*. São Paulo, n. 32, abri, 2004, p. 4.
- KLIKSBERG, B. 2005. El papel que pueden desempeñar la cultura y los valores éticos en la lucha por la transparencia. *Seminario Internacional "Hacia una Cultura de la Transparencia"* Ciudad de Guatemala, 26 e 27 de mayo de, p. 1-6.
- LITTLE, Daniel. *The paradox of wealth and poverty: Mapping the ethical dilemma of global development*. Westview Press, 2003.
- MACHADO, Paul H. B. Curitiba, A qualidade e a Vida. *INTERTHESIS, Revista Internacional Interdisciplinar*. Florinópolis. v. 1. n. 1. Janeiro/junho, 2004, p. 1-25.
- MAINWARING, Scott, BRINKS, Daniel and LIÑAN, Pérez L. Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development*. v. 36, n. 1, p. 37-65. Spring, 2001.
- MILANEZ, Francisco. Desenvolvimento Sustentável. In: CATTANI, Antonio D. (org). *A Outra Economia*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.
- MINAYO, M. C. S. Editorial – Qualidade de vida e Saúde. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. v. 5, n. 1. 2000.
- NORTH Douglas c and WEINGEST, B. Constitutions and credible commitments. *Journal of Economic History*, 49, 1989, p. 802-832.

NOSSO FUTURO COMUM. *Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

PARGA, S. Jose. Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoria del desgobierno. *Ecuador Debate*. Quito: agosto, n. 53, p. 19-39, 2001.

PUTNAM, R. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. 1994.

ROSTOW, Dankwart. Transitions to Democracy. *Comparative Politics*. n. 1. 1970, p. 337-363.

Data do recebimento: 25/05/2006

Data do aceite: 17/08/2006