

A DIMENSÃO OCULTA DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA: DESIGUALDADE, CULTURA POLÍTICA E CAPITAL SOCIAL NO BRASIL

*Marcello Baquero**

Resumo

Na última década estabeleceu-se um consenso na Ciência Política a respeito da importância que a confiança tanto na política quanto interpessoal tem no processo de construção de uma democracia eficiente na dimensão procedimental e na dimensão social, tendo em vista a crescente descrença dos cidadãos, evidenciada por pesquisas de opinião, em relação a princípios e valores democráticos. Este artigo tem como objetivo examinar o impacto do legado histórico-estrutural na cultura política brasileira. Ao mesmo tempo, examina via dados de pesquisa de opinião as atitudes dos cidadãos em relação às dimensões de capital social. Tanto os dados históricos quanto os dados empíricos mostram um perigoso declínio nos índices de confiança das pessoas nas instituições políticas e seus representantes, bem como uma crescente deterioração dos laços sociais. O artigo conclui sugerindo a importância de investir em capital social para tentar gerar uma base normativa de apoio e fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: Cultura política, capital social, democracia, Rio Grande do Sul.

Abstract

In the last decade a consensus emerged in the field of political science related to the importance that political and interpersonal trust have in the process of constructing an efficient democracy in both, procedural and social sense, due to the growing distrust of citizens, as evidenced in survey data, on political and principles values.

* Professor no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: baquero@orion.ufrgs.br

The objective of this article is to examine the structural-historical legacy of the Brazilian political culture. At the same time examines the attitudes of citizens to Social Capital. Both, historical and empirical data suggest a dangerous decline of trust on political institutions and public authorities, as well as, a growing deterioration of social ties. The paper concludes observing that social funding is necessary to generate a normative base to support and reinforce democracy.

Keywords: Political culture, Social Capital, democracy, Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

Um dos desenvolvimentos mais importantes nos últimos anos, no campo da Ciência Política, tem sido o crescimento de uma linha de pesquisa que enfatiza a importância do estudo de valores culturais no processo de construção de uma democracia. Tal ênfase marca o ressurgimento de estudos de cultura política, marginalizados, por algum tempo, em virtude da orientação institucional que tem dominado a área. O déficit explicativo sobre as razões de um crescimento constante, segundo dados de pesquisas de opinião pública, do cinismo dos cidadãos em relação a política (suas instituições e seus representantes) está relacionado, do meu ponto de vista, com a ausência de esforços voltados para compreender como se dá o processo de construção das representações políticas por parte das pessoas. É necessário, portanto, empreender estudos que visem apreender se a falta de uma base normativa de apoio aos valores democráticos, compromete, de alguma forma o amadurecimento democrático de um país. Parece não haver mais polêmica a respeito da pertinência de incorporar nos estudos sobre processos democráticos análises de caráter cultural (DIAMOND, 2001). Estabelecer dicotomias sobre o que é mais importante, se instituições ou valores culturais, é uma tarefa inútil, pois nenhum sistema sobrevive sem instituições eficientes e valores normativos de apoio à democracia e ao contrato social. Assim, este trabalho parte do pressuposto de que para avaliar a qualidade da democracia contemporânea é imperativo assumir uma postura compreensiva, pontualizando uma única dimensão, somente para efeitos de contextualização.

Como ponto de partida, constata-se que com o início do processo de redemocratização no Brasil, desencadeia-se, simultaneamente, uma discussão sobre a consolidação da cidadania no país. Estabelece-se, dessa forma, uma fusão entre democracia e cidadania, na qual o papel do cidadão na política é incluído na agenda de discussões acerca da qualidade da democracia bem como das práticas que se fazem necessárias para o seu fortalecimento. Como decorrência, retomam-se os debates sobre como se articula a relação entre Estado-sociedade, entre os interesses particulares e os interesses coletivos ou, ainda, sobre como se dá o princípio da alteridade.

Tais debates aparecem no contexto da emergência de um novo paradigma da ação social coletiva, o qual substitui o antigo paradigma estrutural (impacto determinante das

estruturas na constituição do ator político) no que concerne aos parâmetros sob os quais se constituem os sujeitos sociais e a ação coletiva. Eventos contemporâneos, tais como o Movimento dos Direitos Humanos, o Movimento dos Sem Terra no Brasil (MST), o Exército de Libertação Zapatista em Chiapas, o movimento indígena no Equador e na Bolívia, entre outros, são emblemáticos de uma forma de ação coletiva diferenciada que não encontra bases explicativas nas teorias tradicionais. Esses movimentos têm conseguido interceder e forçar mudanças nas estruturas nacionais. Assim, a proliferação de movimentos com vida, organização e uma lógica de operação própria não prevista nas teorias convencionais da Ciência Política, apresenta um desafio analítico, principalmente no que se refere a sua compreensão e implicações na estruturação de identidades coletivas, fruto de uma atividade na vida política democrática.

Há um consenso, atualmente, de que esses movimentos não podem ser ignorados pelas análises políticas, pois eles fazem parte do cotidiano político contemporâneo. Para Diamond (1999), por exemplo, numa época de amplas comunicações e tomada de consciência da arena política, as pessoas querem mais participação e um papel mais incidente na fiscalização dos gestores públicos do que nos séculos passados.

Presentemente, poucos estudos discutem a lógica desses movimentos, principalmente no que diz respeito ao papel que eles têm (ou não) no processo de construção democrática de uma nação. O pouco interesse do meio acadêmico latino-americano com essas organizações encontra amparo na orientação que privilegia preponderantemente a dimensão estrutural-institucional, na qual o papel do cidadão não é visualizado como sendo estrategicamente importante para o fortalecimento democrático. Presume-se que basta ter instituições eficientes, boas leis e normas institucionais reconhecidas e que o demais é complementar e secundário. Essas perspectivas têm origem na teoria democrática clássica postulada desde Aristóteles, para quem a soberania deveria ser estabelecida por instituições estatais tidas como as produtoras da ordem e da estabilidade. Para Aristóteles uma democracia pura abria o caminho para o surgimento do despotismo, pois se sobrepunha à lei e às normas socialmente estabelecidas e acatadas. Tal princípio tem se mantido inalterado até o presente: a dimensão institucional continua a ser vista como antecedente necessário e inevitável para o fortalecimento das democracias nos países em desenvolvimento.

Isto tem levado alguns autores (KOHLI, 1997) a argumentar que a sociedade política, em países que se caracterizam pela pobreza pode ter “muita democracia” (na dimensão procedural), porém se o Estado se isola e não responde adequadamente às demandas sociais, pode se instaurar um ambiente de “pouca democracia” (na dimensão social). Para esse autor, o desafio seria buscar um equilíbrio entre a “muita” e a “pouca” democracia, estabelecendo uma articulação entre novas e eficientes instituições – capazes não só de diagnosticar problemas, mas, concretamente, de resolvê-los – nas áreas social e econômica. Nesse processo, é imperativo examinar o impacto desses procedimentos institucionais na cultura política.

A ausência de uma abordagem compreensiva tem levado a raciocínios apoloéticos

de distorções democráticas. Por exemplo, organismos internacionais e os países chamados desenvolvidos, freqüentemente, têm apoiado nações que, a despeito de ter regimes democráticos, são reincidentes na violação de direitos civis. No âmago desse pensamento está a valorização dos procedimentos poliárquicos, negligenciando totalmente a dimensão mais social. Assim, por exemplo, pressupõe-se que a realização de eleições periódicas é suficiente para que os membros do Consenso de Washington e de organismos multilaterais sejam tolerantes aos atropelos do regime democrático (por exemplo, a alteração anti-ética de cartas constitucionais para permitir a reeleição de vários presidentes: Menem na Argentina, Cardoso no Brasil e Fujimori no Peru.). Por outro lado, a dimensão institucional não consegue explicar por que, a despeito da existência de regras escritas o Estado não consegue implementar políticas públicas de inclusão social. A crise social no país, não é tanto debitada à ausência de instituições ou regras, mas sim à predisposição das pessoas em não acreditar nessas instituições e muito menos nas regras. Há uma clara inexistência de uma base normativa de apoio a tais instituições. Assim a crise se dá pela desigualdade social de poder entre os dominantes e os subordinados. Esta situação não é típica do Brasil, é emblemática do continente latino-americano. Alguns dados são suficientes para mostrar a magnitude da crise social. Por exemplo, entre 1980 e 1990 a renda per capita na América Latina caiu 11% (CEPAL, 1995), de tal forma que os salários retrocederam para os níveis de 1976. Ao mesmo tempo, os índices de pobreza aumentaram linearmente. Entre os anos de 1980 e 1992, sessenta milhões de pessoas entraram na categoria de novos pobres indo de 136 milhões para 196 milhões. Para piorar o quadro se constatou que o crescimento não tem conseguido conter a expansão da pobreza, pois não consegue estabelecer uma política de distribuição. Nesse cenário, mais regras e mais instituições podem não ter, e não têm tido o resultado esperado. A emergência de novas formas de pressionar o Estado, nesse contexto, à margem das instituições convencionais (partidos e o Congresso) tem prosperado significativamente.

A conseqüência dessa sinergia de fatores tem gerado uma realidade na qual parece ter se institucionalizado uma sociedade que não foi prevista pelo paradigma clássico da ação coletiva. Essa sociedade tem assumido papel relevante, embora com escassa visibilidade e conteúdo pouco estudado, na estruturação de novas identidades coletivas, na resolução de problemas que exigem a ação coletiva e no desenvolvimento de novos padrões de comportamento influenciados por valores considerados subjetivos e intangíveis, tais como: a solidariedade, o fortalecimento dos laços sociais e a confiança recíproca. Elementos esses que podem ser vistos como parte de um conceito mais amplo denominado de capital social. Este tipo de sociedade tem gerado um interesse renovado por parte de cientistas políticos que reconhecem, com crescente convicção, que uma compreensão satisfatória do amadurecimento democrático de uma nação exige ir além da lógica meramente institucional.

É, portanto, o objetivo deste trabalho examinar até que ponto o conceito de capital social pode ser útil não só na identificação de grupos que possuem maior potencial de

agregação de identidades coletivas, mas, fundamentalmente, para avaliar se esse conceito pode ser instrumentalizado como móvel de resgate da cidadania plena, ou seja, para a formação de sujeitos e agentes políticos empoderados, com capacidade coletiva de exigir o atendimento de suas demandas, bem como de desenvolver padrões de fiscalização (*accountability*) dos gestores públicos e das instituições políticas, sem que isso signifique um comprometimento da democracia representativa ou a redução da importância das instituições convencionais de mediação política.

A discussão sobre capital social está dividida em três partes, a saber: na primeira se faz uma análise teórica sobre o conceito de capital social; na segunda parte examina-se a relação entre cultura política e capital social, enfatizando a importância de utilizar uma abordagem sinérgica e, na última parte, analisam-se dados referentes à capital social no Rio Grande do Sul.

O CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

A emergência crescente de novos campos e sujeitos que reivindicam o reconhecimento de sua cidadania, hoje encontram pouca voz ou espaço nas instituições vigentes. Em tal cenário os movimentos sociais agem de forma fragmentada, desorganizada e num sentido defensivo, em forma de redes, com pouca institucionalidade. A sua proliferação e a sua permanência no campo político, entretanto, sugerem que há algo de errado com as instituições de mediação política convencionais. Assim, torna-se necessário rever o papel das organizações convencionais de representação e agregação de interesses (partidos e sindicatos), principalmente no que se refere a sua capacidade de desenvolver mecanismos de inclusão ou caminhos de convivência paralela com esses movimentos. Está claro que caso isso não ocorra a crise de mediação política será permanente.

Desnecessário enfatizar a necessidade de fortalecer a dimensão institucional, pois ela é fundamental, porém é imperativo que se leve em conta, no novo cenário político, a existência de outros sujeitos sociais cujas ações se orientam no sentido de desempenhar um papel mais protagônico na política (Chiapas, o MST, movimentos indígenas, movimentos ecológicos, de gênero e jovens).

O estabelecimento de uma ponte entre a dimensão institucional e as modalidades de democracia participativa é o desafio que os governos latino-americanos terão que enfrentar no futuro. A dimensão social na definição da democracia na América Latina veio para ficar. E, nesse contexto, o papel que a sociedade, por meio de um conjunto de iniciativas de mobilização e participação dos cidadãos, deve ter no processo decisório e no próprio processo de construção democrática tem crescentemente ocupado espaço na agenda da Ciência Política, especificamente no sentido de não se considerar essas iniciativas como contrárias ou comprometedoras do amadurecimento democrático, mas sim como formas alternativas de potencialização fiscalizadora dos cidadãos via empoderamento de suas ações (capital social).

CAPITAL SOCIAL

Quando se fala em capital social inevitavelmente se gera um campo de controvérsia, pois o conceito, embora tenha se institucionalizado como campo de análise, está longe de gerar bases de intersubjetividade. O termo 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. Pelo contrário, há mais divergências do que consensos em relação ao papel que capital social tem (ou não) no fortalecimento democrático. Muitas vezes, se enfatiza muito 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 ideologicamente negativos em todos os planos (nazismo, narcotráfico, gangues, sectarismo, entre outros). Em relação ao nazismo, Berman (1997) sugere que redes densas da sociedade civil fracassaram em contribuir para a geração de virtudes republicanas, pelo contrário as subverteram. *Esta sociedade civil altamente organizada... acabou sendo o cenário ideal para o surgimento acelerado de um movimento totalitário.* (414) Segundo a autora, sem a existência de uma rede associacional eficiente não teria sido possível o fortalecimento do nazismo.

Em outra linha de crítica ao conceito de capital social chega-se a argumentar que ele seria negativo, a longo prazo, pois indivíduos empoderados como resultado de esforços de construção de capital social se tornam politicamente sofisticados, o que poderia gerar a "morte" da política (GLASSMAN, 1998). Tal argumento defende a não participação dos cidadãos na política.

Divergir desses argumentos não é tarefa fácil, pois a identificação de correlações *pós-factum* entre categorias conceituais não empíricas 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 de associações. Assim, uma saída possível desse impasse (gerar capital social negativo) nos parece ser a análise de capital social do ponto de vista de sua instrumentalidade. Ou seja, basicamente tentar responder questões de ação estratégica, sendo elas: É importante empoderar os cidadãos? Formas alternativas de participação e representação política são úteis ou deletérias para a construção democrática? O capital social ajuda (ou não) a desenvolver novos padrões de comportamento político que valorizam as dimensões subjetivas (não institucionais) da democracia? São estas questões que orientam a discussão deste trabalho, no qual se pretende examinar não só a dimensão positiva de capital social, mas também os mecanismos de sua construção.

Para avaliar o potencial do capital social é pertinente contextualizar o cenário atual dos países latino-americanos, principalmente em relação à institucionalização do merca-

do como força suprema e determinante das relações sociais e de poder.

É inegável que a determinação do mercado como eixo principal das relações sociais na América Latina gerou um descaso do Estado em relação a áreas estratégicas do desenvolvimento social, sendo essas áreas: transporte coletivo, moradia, educação, saúde e segurança. Dentro do novo modelo neoliberal, grosso modo a partir dos anos 80, essas dimensões serviram como base para a estruturação de uma sociedade de mercado e não de uma economia capitalista (LECHNER, 1996), gerando, conseqüentemente, uma desestruturação da sociedade, pela perda do referencial de constituição de identidades coletivas; as que surgem nesse novo contexto, não encontraram, na institucionalidade vigente, organizações que assumissem a responsabilidade de agregar esses interesses. E, quando se tentou articular esses grupos isto se deu de maneira mais simbólica do que eficiente.

De maneira geral, amplos setores da população ficaram, não só excluídos das políticas sociais, mas também da própria estrutura do Estado. Nesse sentido, no presente, uma ampla gama de estudos examina formas de (re) fortalecimento do Estado (IAZETTA, 2000). A idéia básica desses estudos é de que antes de alcançar uma sociedade forte, ou paralelamente a sua construção, é imperativo a existência de um Estado forte (no sentido de eficácia). No entanto, verifica-se, ainda, reincidentemente, um reducionismo econômico disfarçado, pois a estratégia utilizada por quem defende o fortalecimento do Estado fundamenta suas análises na necessidade de criar condições (estabilidade político-institucional) que assegurem a viabilidade de suas políticas públicas, que nem sempre são benéficas para a sociedade. Em tal cenário, uma nova área de estudo tem emergido com a preocupação do resgate da sociedade civil e, num sentido mais amplo, da própria sociedade *latu senso* para um papel de mais ingerência e fiscalização sobre os gestores e as instituições públicas. Dessa maneira, uma reforma de Estado, além de aperfeiçoar a dimensão político-institucional de modo a promover a sua democratização, deve ampliar as possibilidades do controle cidadão sobre o processo de tomada de decisões, estimulando, inclusive, condições de auto-governo por parte da sociedade. Nessa perspectiva tem-se institucionalizado na Ciência Política uma série de estudos sobre capital social.

Nos últimos anos surge um intenso debate em relação ao papel do capital social no desenvolvimento político e econômico. Um dos temas essenciais que tem caracterizado esse debate diz respeito ao fato de que capital social tanto pode ser importante para as democracias fortes como essencial para as economias fortes. 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.*

Embora o uso deste conceito seja recente na área de Ciência Política, ele tem sido amplamente utilizado por economistas e sociólogos. 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 esse conceito para mostrar de que forma os laços sociais e as normas compartilhadas podiam enaltecer a eficiência econômica e ajudar as pessoas a se tornar mais educadas, encontrar empregos e acumular capital. A principal influência do estudo de Coleman foi a de convencer os economistas de que eles deveriam dar mais atenção para os laços sociais e a cultura.

Por sua vez Putnam (1996), em estudo sobre a democracia italiana, apresentou 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 quais servem para estruturar o mercado. Segundo esses autores, é mais provável que uma economia de mercado tenha sucesso em virtude dos estoques de capital social, ao invés da economia ser a causa de democracias estáveis. Se esse capital é abundante, então tanto o mercado como a democracia prosperarão e o mercado pode, de fato, incidir no desenvolvimento de uma sociabilidade que reforça as instituições democráticas.

Dessa forma, ao invés de focar os 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. Outrossim, dentro do conceito de capital social está implícito um modelo de cidadania, particularmente do cidadão virtuoso que comparece para votar, obedece à lei e se envolve em 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 mais tradicionais de relações sociais que envolviam a participação mais ativa das pessoas. As formas alternativas de participação política moderna, geralmente desconsideram o grau de confiança recíproca entre as pessoas, conseqüentemente, segundo Putnam (1997), podem ser caracterizadas por serem terciárias, pois não exigem, na maioria das vezes, conexões sociais.

DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA VIA CAPITAL SOCIAL

Mas, por que persistem, em alguns países, particularmente no caso latino-americano, 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, os 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.

Na mesma linha de análise tem surgido o qualificativo de democracias iliberais (*liberal democracies*), as quais parecem desenvolver um tipo de democracia que facilita os procedimentos democráticos, mas fracassam em proporcionar liberdades cívicas. Neste 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 âmbito 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 privilegiamento no tratamento jurídico dos cidadãos, cooptação e restrições no direito de se organizar.

Dessa forma, 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. Da mesma maneira que muitos países globalmente têm se acomodado com muitas variações do capitalismo, também poderiam se adaptar e sustentar formas variadas de democracia. A democracia ocidental liberal pode ser, não o destino final do caminho democrático, mas simplesmente uma das muitas saídas (ZAKARIA, 1997, p. 24).

No caso da América Latina isto sugere a existência de regimes democráticos que convivem com Estados oligárquicos.

Na perspectiva teórica de outro autor que tem qualificado a democracia nos países em desenvolvimento de forma negativa, o adjetivo utilizado tem sido de "democracia predatória" (DIAMOND, 2001). Em países que apresentam esta modalidade de democracia a noção de comunidade real está ausente. Também não existe uma visão compartilhada do bem público, como também se constata crescentes índices de desrespeito pela lei o que, em muitos casos, têm levado à institucionalização de Estados paralelos dominados por grupos que recorrem à coerção e à violência para garantir a obediência (por exemplo, o narcotráfico). Na dimensão do comportamento das pessoas prevalece o cinismo e o oportunismo. O elemento catalizador de cooperação entre as pessoas está baseado em interesses particulares e privilégios que podem resultar dessas ações coletivas. Não há um sentido de horizontalidade que valorize a coletividade. Aprofundam-se

as relações de natureza clientelística, aumentam os índices de concentração de renda, o que traz como conseqüência um processo crescente de exclusão social.

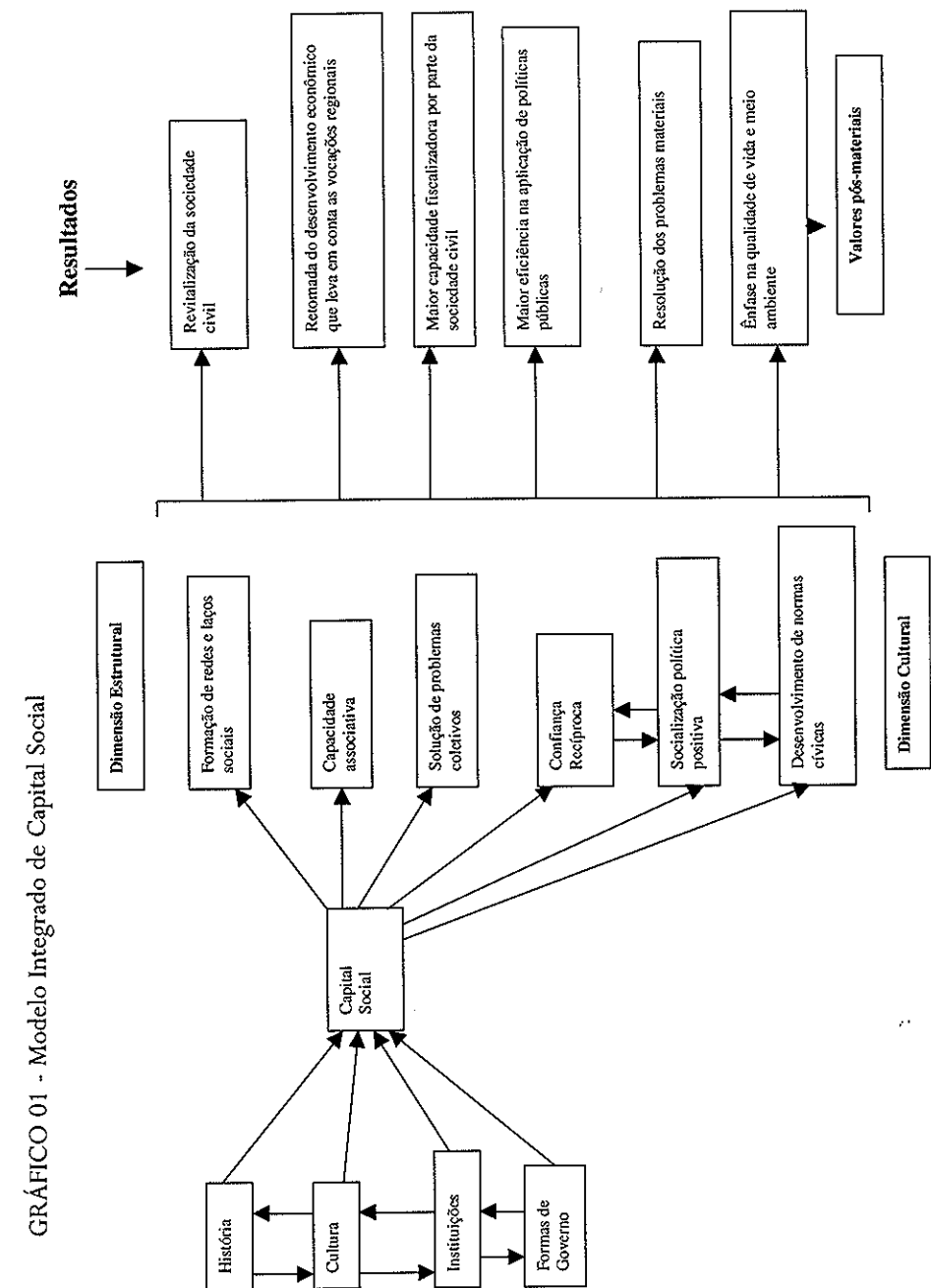
Tal cenário (democracia predatória, seguidora ou iliberal) é propício para a crescente desconexão entre Estado e sociedade. Os cidadãos se tornam cada vez mais desconfiados e há uma tendência para o individualismo exacerbado. Embora esses modelos ideais não sejam absolutos, eles sugerem, para o caso da América latina, na média, a ampliação da desconexão entre Estado e sociedade.

Assim, um padrão que se observa é o de que os cidadãos estão se tornando meros espectadores da política. A maior parte do tempo as pessoas estão desinteressadas ou mostram um alto grau de cinismo e apatia (BAQUERO, 2000). Os cidadãos têm menos envolvimento nos assuntos políticos e, dessa forma, menos poder de fiscalizar as autoridades eleitas. Tal situação tem gerado um consenso sobre a necessidade de revitalizar a sociedade civil para um papel mais fiscalizatório das políticas públicas. Segundo Stockpol e Fiorina (1999), quando diferentes perspectivas teóricas convergem para a importância de algum elemento na resolução dos problemas que assolam as sociedades contemporâneas, se diz que uma nova agenda se estabelece. Nesse sentido, apesar das divergências sobre o conceito de capital social, o mesmo tem se estabelecido como área de estudo na agenda da Ciência Política. Como resultado dessa valorização do referido conceito, uma área tem reemergido como essencial para a compreensão da relação entre democracia e capital social sendo ela a dos estudos sobre cultura política.

Considera-se, nesse sentido que a cultura seria uma explicação potencial para avaliar a qualidade (ou não) da democracia. Para vários autores, por exemplo, Putnam e Huntington, as tradições culturais são duráveis e moldam o comportamento político-econômico das sociedades contemporâneas.

Nessa perspectiva, se argumenta que o desenvolvimento econômico e a democracia nas sociedades avançadas foram influenciados por valores como: dignidade individual, responsabilidade e iniciativa, pluralismo social, liberdade econômica e política, obediência à lei e a presença de um governo pouco eficiente. Do ponto de vista culturalista, alguns países podem empregar a tecnologia e mobilizar recursos de tal forma que contribuam para a modernização do país, porém a prevalência de alguns valores que dificultam o fortalecimento democrático (personalismo, clientelismo), pode condenar essas sociedades ao subdesenvolvimento social.

O contraponto a essa argumentação está baseado no papel das políticas econômicas e das instituições na construção democrática. Segundo esta linha de análise, qualquer país que oriente suas políticas de acordo com as regras institucionais de uma economia aberta de mercado é capaz de atrair capital e induzi-lo a investir gerando novas riquezas. Se o desenvolvimento econômico é persistente (segundo esta lógica), a democracia é uma conseqüência natural. A forma como se processa essa relação é a de que o desenvolvimento econômico parece incidir na mudança gradual de valores de sobrevivência (imediatos, materialistas) para valores de auto-expressão (pós-materialistas, coletivos e



caracterizados pela confiança interpessoal e institucional).

Essa relação, no nosso entender, não pode ser avaliada no sentido indutivo pois instituições e cultura caminham e evoluem paralelamente. Instituições eficientes geram expectativas positivas e comportamentos cívicos, os quais retroalimentam a necessidade dessas instituições serem cada vez mais eficientes. No caso da América Latina, nesse sentido, a forma como as pessoas se relacionam entre si e com as instituições políticas é a chave para o desenvolvimento. Cultura, instituições e, sobretudo o capital social agem de forma orgânica no contexto de solidificação do processo democrático. O modo como esses conceitos se integram entre si é apresentado no GRÁFICO 01.

O modelo apresentado no GRÁFICO 01 tem o objetivo de possibilitar uma visualização da importância de integrar, em qualquer análise de estudo de democracia na América Latina, conceitos considerados conseqüentes e/ou antecedentes. Capital social, nesta perspectiva, não é visto como a soma total de respostas cognitivas sobre confiança, mas também como um elemento que é afetado pela estrutura social, o tipo de governo e a história de um país. Malloney (1988) tem defendido a idéia que capital social deve ser compreendido como sendo dependente do contexto no qual é construído (ou não) e como um recurso natural nas relações entre atores políticos. Alguns autores defendem o exame de capital social dentro de uma perspectiva interpretativista (MARSH e SMITH, 2001) ou sinérgica (NARAYAN, 2000). Na realidade, capital social, na sua dimensão instrumental, deve ser visto como parte de um processo contínuo de empoderamento dos cidadãos e de reforçamento das instituições, num círculo virtuoso que deve ser reinventado cotidianamente em virtude do caráter conflitivo, porém salutar, da construção democrática de uma nação.

Nesse sentido, existe atualmente uma convergência de opiniões entre atores sociais e instituições de que para um país se desenvolver são necessários vários tipos de capital. É, necessário, por exemplo, capital financeiro para aumentar a produtividade, criar fontes de emprego e de riqueza.

Outrossim, o desenvolvimento necessita de capital físico, não somente para empresas, mas também para as comunidades e para os países. Nessa dimensão, o Estado tem papel fundamental no que se refere a proporcionar uma infraestrutura adequada que possibilite o aumento da produção e proporcione bases eficientes de comércio exterior priorizando o capital produtivo e não o especulativo.

O capital humano também é essencial visto que, se por um lado pode surgir de experiências e treinamento, geralmente exige educação e uma educação avançada. É preciso ressaltar que capital humano somente pode ser acumulado para tornar uma nação competitiva se o Estado proporciona uma educação pública efetiva em nível de massa. Putnam (1997) coloca bem essa questão ao argumentar que até uma democracia deliberativa depende do grau de empoderamento e competência cívica dos cidadãos. Ou seja, uma democracia deliberativa só pode funcionar se as pessoas têm condições iguais de deliberação, e isto só pode ocorrer com níveis maciços de educação e empoderamento

dos cidadãos via capital social.

Nesse sentido, capital social passa a ser essencial para ajudar a gerar capital físico, humano, e institucional. A sistemática de funcionamento se dá pela via da confiança interpessoal, ou seja, quando as pessoas numa sociedade confiam umas nas outras, cooperam e se percebem em relação aos outros como iguais politicamente; há uma maior tendência e predisposição para seguir normas de convivência social e se comportar civicamente, ou seja, pagar impostos, construir as instituições políticas que produzem liberdade política, liberdade econômica e crescimento. A ausência de capital social produz sociedades cujas características são: desconfiança, exploração e dominação, ingredientes esses que podem gerar uma ruptura do contrato social.

Uma das questões que se impõe nesta discussão é a seguinte: Por que alguns países se desenvolvem politicamente e outros não? Pontualmente, no caso brasileiro, além dos elementos históricos identificados na bibliografia como sendo obstáculos na construção eficiente da democracia (DEBRUN, 1983; SCHWARTZMAN, 1988; FAORO, 1991; NÚÑEZ, 1997) é possível entender e enfrentar o desafio da construção da democracia por meio do conceito de capital social?

De acordo com Putnam, sociedades com elevados índices de capital social numa comunidade cívica se caracterizam pela confiança das pessoas entre si, pelo estabelecimento de todos tipos de associação e cooperação recíproca para alcançar objetivos coletivos mais amplos. As pessoas podem diferir nas suas opiniões, porém prevalece o respeito mútuo e a tolerância dessas diferenças e existe algum sentido de solidariedade com a coletividade que transcende essas diferenças. No campo político, os cidadãos se vêem uns aos outros como iguais e acreditam na igualdade de oportunidades, embora reconheçam que a igualdade perfeita de resultados nunca pode ser alcançada. Numa sociedade com essas características, as relações entre as pessoas são de natureza horizontal, prevalecendo o respeito e a igualdade. Há um senso elevado de cidadania (virtude cívica). Nesse sistema político, as instituições de governança existentes são eficientes visto que na aplicação das políticas públicas reproduzem um comportamento cívico.

A cultura da confiança, cooperação, reciprocidade, respeito, tolerância e compromisso, em outras palavras, civilidade obviamente que não terá futuro num país em que as instituições políticas vigentes não possibilitem a solidificação dessas predisposições; conforme mostrou acima o GRÁFICO 01.

A idéia de que a cultura política, numa perspectiva empírica, está relacionada com a democracia teve um impacto significativo nas décadas de 1960 e 1970 com o estudo de Almond e Verba "The Civic Culture" (1963). Porém esta teoria comprometeu sua capacidade explicativa, ao propor um modelo normativo de democracia a ser seguido, tendo por parâmetro o modelo de democracia praticado nos Estados Unidos e na Inglaterra, sugerindo, portanto, que algumas sociedades eram mais propensas ao desenvolvimento da democracia do que outras. Dessa forma, a teoria da cultura política nem sempre encontrava condições análogas em países emergentes que garantissem a constru-

ção de um sistema baseado nos moldes defendidos pelos autores da Cultura Cívica. Por exemplo, nos anos 90, constatou-se que a adoção de uma constituição democrática e a presença de procedimentos democráticos estavam longe de se constituir elementos suficientes para o fortalecimento democrático. Isto gerou um interesse renovado por estudos que resgataram a importância que os fatores culturais têm no processo democrático, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil.

Neste sentido, atualmente, é difícil estabelecer uma fronteira onde a cultura termina e as instituições começam, mas claramente há uma integração entre essas duas dimensões.

O que está claro é que uma sociedade com uma cultura política fragmentada e influenciada por valores de desconfiança é o outro lado da moeda de uma cultura cívica. Em tais sociedades, o clientelismo num sentido moderno prospera e as desigualdades de acesso ao poder possibilitam relações de dependência e exploração, gerando maiores índices de desigualdade social. No campo político, o processo de intermediação política se dá por meio de mecanismos que favorecem a informalidade e a corrupção. O cidadão tende a orientar seu comportamento na perspectiva de relações terciárias, ou seja, estabelece uma relação direta entre ele e a pessoa do candidato, institucionalizando ainda mais o personalismo; as organizações de mediação política (os partidos), são colocadas em segundo plano. Pesquisas de opinião realizadas nos últimos vinte anos no Brasil consistentemente têm mostrado que mais de 60% dos eleitores, na hora de escolher seu candidato, levam mais em conta a pessoa do candidato e não o partido ao qual ele pertence.

O que é fundamental ressaltar é que neste tipo de sociedade referida por Diamond como de caráter predatório as pessoas na base não conseguem cooperar entre si porque estão presas a redes verticais, fragmentadas e distantes umas das outras e, fundamentalmente, mostram-se desconfiadas. E, os meios de comunicação de massa num contexto de globalização aprofundam essa desconfiança.

Neste contexto, uma sociedade predatória não conduz a uma democracia eficiente, pois esta requer o constitucionalismo e o respeito à lei. Numa sociedade desta natureza as pessoas acumulam fortunas por meio da manipulação e do privilégio, se aproveitando do Estado, explorando os mais fracos e burlando a lei. Há claramente um senso de impunidade. Se reproduzem as características de uma sociedade "hobesiana" onde a linha entre a autoridade constituída e o bandido é cada vez mais tênue. Nesse cenário, onde a ordem está em decadência e a economia estagnada, as nações tendem a ser mais divididas do que orientadas para a valorização da comunidade. Pode-se dizer, assim, que a democracia só pode ser estável onde as normas, o comportamento e as instituições são predominantemente cívicas e com predisposições ao enfrentamento eficiente dos problemas sociais. Na maioria dos países em desenvolvimento, no entanto, as normas, as estruturas sociais, e o vácuo institucional, bem como as deformidades da sociedade predatória, estão se tornando endêmicas e perigosas.

A questão que surge, depois de se ter traçado este cenário é: É possível mudar este

panorama somente com mudanças culturais? A resposta é afirmativa, porém não pode ser considerada conclusiva. As mudanças culturais são demoradas e dependem fundamentalmente do arranjo institucional social, político e econômico. Dessa forma, embora a ênfase deste trabalho esteja na dimensão cultural seria ingênuo imaginar que este conceito esteja dissociado da dimensão institucional. É importante salientar, entretanto que a excessiva ênfase que tem sido dada à dimensão institucional tem gerado um conjunto de expectativas no sentido de que bastaria adotar instituições democráticas e os problemas da democratização de um país estariam resolvidos. A América Latina é um claro exemplo da falácia dessa perspectiva. Presentemente, sabe-se da importância de se examinar o papel que a cultura tem no fortalecimento ou não da democracia. O que parece estar claro, entretanto, é o fato de que uma cultura cívica e participativa envolve um processo de geração de normas e comportamentos participativos, coletivos e cooperativos e com elevados estoques de confiança interpessoal. A indagação subsequente não poderia ser outra senão como isto seria possível num país como o Brasil? Tentaremos responder a essa pergunta identificando alguns padrões atitudinais e associativos da cultura política na região Sul do Brasil.

CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL

Quando se examina a influência da variável cultura no processo político de um país, uma consulta obrigatória é o trabalho seminal de Max Weber para quem, se alguma coisa é possível aprender da história do desenvolvimento econômico é a de que a cultura tem uma importância decisiva. O papel atribuído à cultura, definida em termos de valores e atitudes que orientem a população, por muito tempo encontrou resistências na comunidade acadêmica e, em alguns casos, continua como área complementar no presente.

Na perspectiva dos economistas, por exemplo, até recentemente o posicionamento em relação à variável cultura era de que o seu valor mostrava-se irrelevante na construção e predição de cenários, se não fosse acompanhada por variáveis consideradas mais pertinentes. Não é diferente o posicionamento do cientista político Przeworsky (1997), para quem os valores não são importantes para determinar o futuro político de uma nação.

Tais formulações não encontram amparo na realidade no presente ou no passado. Por exemplo, no seu estudo sobre a Ética Protestante Weber constatou uma correlação positiva entre o enaltecimento de uma visão de mundo que promove valores de empreendedorismo e inovação, a qual, por sua vez, possibilita a institucionalização de normas e comportamentos que valorizam as chamadas dimensões subjetivas do desenvolvimento econômico e político de uma nação, sendo eles: a ética, o respeito, a confiança, a reciprocidade, a solidariedade e a honestidade.

Para alcançar estes objetivos, sustenta Weber é necessário empreender mudanças desde dentro e não de fora. Para ele a história mostra que as curas para a pobreza vieram sempre,

em primeiro lugar, de dentro e não de fora, embora a ajuda externa seja também fundamental.

Depreende-se deste argumento que é necessário pensar simultaneamente no processo de empoderamento dos cidadãos num sentido compreensivo. Por exemplo, é pertinente retomar algumas observações que foram institucionalizadas ao longo do tempo para caracterizar a situação atual do país. Embora não se possa negar que houve avanços significativos nos últimos anos, a dimensão social, quando não é enfrentada adequadamente (resolver razoavelmente os problemas essenciais, tais como: moradia, educação e saúde), a frustração e apatia dos cidadãos se aprofunda perigosamente. No que concerne às instituições políticas (neste trabalho: Governo Federal, Congresso e partidos políticos), a hipótese básica é de que a confiança em relação a elas, em virtude de um conjunto de eventos que geraram uma imagem negativa a seu respeito (principalmente suspeitas de malversação de recursos públicos bem como um senso de impunidade), tenha diminuído, ao longo do tempo. Acrescente-se a isso a cobertura preponderantemente negativa da mídia em relação a essas instituições. Os dados da Tabela 01 são ilustrativos desse declínio de confiança, por parte dos entrevistados porto-alegrenses em relação às várias instituições por eles avaliadas.

Tabela 01 - Grau de confiança nas instituições políticas %

| | | 1968 | 1964 | 1985 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 |
|------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| Confiança no Governo Federal | Muita | 19 | 43 | 36 | 27 | 14 | 15 | 5 |
| | Pouca | 4 | 40 | 47 | 42 | 37 | 34 | 32 |
| Confiança nos Congresso | Muita | | | | 14 | 8 | 9 | 2 |
| | Pouca | | | | 49 | 33 | 32 | 37 |
| Confiança nos Partidos | Muita | | | 54 | 28 | 29 | 10 | 7 |
| | Pouca | | | 15 | 46 | 45 | 31 | 38 |
| Total | | 367 | 367 | 488 | 609 | 300 | 248 | 531 |

Com exceção dos dados referentes ao ano 1985, as outras pesquisas correspondem a levantamentos realizados durante pleitos eleitorais (Executivo Municipal ou Estadual) em Porto Alegre. É interessante notar que, a partir de 1985, o grau de confiança nas três instituições, tanto na categoria de muita confiança quanto na correspondente a pouca confiança, apresenta um declínio consistente, sugerindo provavelmente a crescente decepção das pessoas com promessas eleitorais não cumpridas e a percepção de que essas instituições não desempenham adequadamente o seu papel de representantes e defensoras do povo. Em virtude desse fraco desempenho, a imagem dos políticos e das instituições tem sofrido uma queda acentuada de credibilidade levando, inclusive, à institucionalização de um comportamento por parte dos postulantes aos cargos públicos, que busca demonstrar que não são políticos no sentido tradicional, mas algo mais que não esta claro o que é, gerando ambigüidade nas pessoas a respeito de como decodificar o

significado do político. Há também uma opinião generalizada entre os cidadãos de que os políticos agem para proteger os interesses privados em detrimento do bem coletivo; que usam, não raramente, o Estado para legalmente violar as leis. É aqui que reside a verdadeira definição de poder – na habilidade de operar acima da lei.

A verdade é que a grande maioria de brasileiros continua a alimentar ou a tolerar relações nas quais a lealdade pessoal é recompensada e o mérito é simplesmente ignorado. Não por acaso, o critério utilizado pelos eleitores na hora de escolher candidatos durante pleitos eleitorais se fundamenta muito mais em fatores de natureza subjetiva (a pessoa do candidato) do que em bases institucionais (partidos políticos). Essa situação fica claramente demonstrada quando se examinam os dados referentes aos últimos vinte anos em Porto Alegre (Tabela 02).

Tabela 02 - O que é mais importante - pessoa ou partido (%)

| | 1968 | 1978 | 1985 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Pessoa | 65 | 72 | 54 | 73 | 64 | 66 | 57 | 61 |
| Partido | 28 | 11 | 17 | 17 | 25 | 25 | 28 | 24 |
| Outros | 7 | 10 | 7 | 10 | 11 | 8 | 10 | 11 |
| NS | | 7 | | | | | | 4 |
| | (570) | (367) | (488) | (609) | (300) | (499) | (533) | (734) |

Fonte: Pesquisas eleitorais NUPESAL/UFRGS.

Embora os dados da tabela acima mostrem algumas oscilações significativas, principalmente a partir de 1978, em relação a uma crescente valorização dos partidos políticos (de 11% em 1978 para 28% em 2000) como ponto de referência na escolha eleitoral, a percentagem de pessoas que continuam a preferir a pessoa na hora de escolha do voto é elevada, num Estado considerado altamente politizado. A figura do candidato se mantém, ao longo das últimas duas décadas, como fator catalisador do voto.

Tais dados sugerem a prevalência de uma cultura política preponderantemente personalista. Sociedades que exibem esse traço geram condições onde a lealdade raramente se forma além do círculo de amigos e família. Assim, capital social é criado num contexto de relações sociais primárias, não permitindo a institucionalização de relações sociais secundárias, onde as instituições de mediação política (partidos) são vistas e consideradas como organizações legítimas de agregação de interesses societais. Em tal cenário, segundo Banfield (1958), a probabilidade do estabelecimento de padrões de corrupção como decorrência do particularismo, ou seja, do sentimento de obrigação de ajudar, proporcionar recursos a pessoas com as quais se tem uma obrigação pessoal, aumenta significativamente. No campo político, o nepotismo é um fenômeno recorrente. Apesar do estabelecimento de vários mecanismos constitucionais que proíbem tal prática, de maneira geral, este é um costume que ainda não foi totalmente eliminado da prática política, continuando a prevalecer o chamado "jeitinho brasileiro".

Para alguns autores isso ocorre por influência da forma como se estrutura a cultura política e, por decorrência, de como são internalizados as normas e valores políticos. Nesse sentido, baseado na tradição Weberiana, autores como Fukuyama, Huntington e Putnam sugerem que são as tradições culturais permanentes que moldam o comportamento político e econômico das sociedades contemporâneas.

Nesse sentido se reforça a idéia de que um dos caminhos para o fortalecimento de uma cultura política democrática passa não só pelo aperfeiçoamento da dimensão institucional, mas também por mudanças de normas e princípios culturais que valorizem atributos intangíveis tais como: a confiança recíproca e a cooperação coletiva.

Presentemente, com o interesse renovado de parte da comunidade acadêmica a respeito de fatores culturais no processo de construção democrática, as atitudes, crenças e valores são considerados como ingredientes fundamentais para que a democracia passe a ser vista não só na sua dimensão poliárquica, mas essencialmente na dimensão social e humana. Nesse sentido, um dos desafios a ser enfrentado é o de encontrar mecanismos que viabilizem essa mudança de valores tradicionais (clientelismo, paternalismo, patrimonialismo) para comportamentos que valorizem a ação coletiva positiva (agregação de interesses para a obtenção de bens que beneficiem a comunidade) em diferentes níveis de atuação (local, municipal, estadual e/ou nacional), e a confiança recíproca.

A presença desses atributos pode ser decisiva para que um país adquira a capacidade para criar e implementar instrumentos que gerem um crescimento econômico com forte incidência na resolução de problemas sociais e tenha o apoio da sociedade. Nessa perspectiva, capital social e credibilidade do governo estão associadas positivamente. Não por acaso os chamados tigres asiáticos experimentaram índices elevados de crescimento econômico durante os últimos anos. Há um consenso de que esse sucesso foi obtido graças ao equilíbrio que se conseguiu costurar entre o mercado e o respeito e valorização de tradições de relações sociais baseadas em padrões culturais de confiança recíproca. Nesse contexto, micro e pequenas empresas convivem em harmonia com as grandes. Ganham todos e os benefícios se espalham para toda a nação na forma de um sistema educacional forte e eficiente e de uma sociedade que se envolve e participa ativamente na determinação e aplicação de políticas públicas com conteúdo humano e social.

Este não é o caso do Brasil, onde se constata que, apesar do crescimento de índices de produtividade, os benefícios desse processo não chegam à maioria dos cidadãos (71 milhões de pessoas estão abaixo da linha de pobreza, PNAD, 2000). Pelo contrário, o que se verifica são políticas perversas em relação às micro e pequenas empresas, que não contam com o apoio do governo e são absorvidas ou eliminadas pelas corporações transnacionais.

A despeito disso, é imperativo pensar em estratégias que tornem as pessoas mais habilitadas para se inserir na chamada nova economia globalizada, onde os recursos necessários para se tornar competitivo estão localizados no fortalecimento das relações locais, no desenvolvimento de estratégias criativas para empoderar as pessoas no sentido

de capacitá-las para a resolução de problemas de natureza coletiva, incorporando no seu cotidiano ferramentas de avanço social e humano via maciços investimentos na educação, ou seja, capital social. Atualmente, vários exemplos podem ser mencionados do uso positivo de capital social na promoção da cidadania plena e eficiente. O primeiro diz respeito a Villa El Salvador no Peru, considerada internacionalmente como uma experiência catalisadora de capital social. O segundo exemplo, se refere às feiras de consumo alimentar em Caracas, na Venezuela, e, finalmente, as várias experiências do Orçamento Participativo, crescentemente usado em várias cidades na América Latina (KLIKSBURG, 2000; LOPEZ, 2000). Mas quais são os fatores culturais mais importantes que incidem na estruturação de normas, valores e crenças que configuram a cultura política de uma nação? Tradicionalmente, os valores culturais têm sido analisados numa perspectiva dicotômica - desenvolvido = moderno; em desenvolvimento = atrasado. O quadro que se examina não objetiva reproduzir essa dicotomia entre moderno e não moderno, mas sim busca, num sentido heurístico, mostrar que a maioria das sociedades, a despeito do seu nível de desenvolvimento econômico, num mundo globalizado, pode apresentar uma mistura de valores. O importante é contextualizar que valores existem num determinado contexto e trabalhar com eles no processo de construção de capital social.

Quadro 01 - Dimensões culturais a serem consideradas na construção de capital social

| | |
|------------------------|---|
| Religião | O que iniciou o desenvolvimento econômico foi a revolução religiosa. Segundo Max Weber, as religiões públicas promovem valores que resistem ao desenvolvimento econômico, enquanto que religiões farisaicas promovem valores favoráveis ao desenvolvimento. |
| Confiança no indivíduo | O principal motor do desenvolvimento econômico é o trabalho e a criatividade dos indivíduos. O que os induz a inventar e criar é o clima de liberdade que os deixa em controle de seu próprio destino. Confiar no indivíduo, ter fé no indivíduo é um dos elementos do sistema de valores que favorece o desenvolvimento. A desconfiança, ao contrário, retarda o desenvolvimento. Onde não existem indivíduos, somente pessoas e massas, o desenvolvimento não ocorre (cidadania). |
| O imperativo moral | Existem três níveis básicos de moralidade: (1) Altruísta e de negação pessoal. Por exemplo, a moralidade baseada nos mártires e nos santos; (2) Egoísmo razoável. O indivíduo age dentro dos limites da responsabilidade social e da lei. O comportamento não é nem criminoso nem santificado (contrato social); (3) Criminoso, desrespeito pelos direitos dos outros e pela lei. |
| Competição | Em sociedades resistentes ao desenvolvimento, a competição é condenada como uma forma de agressão. O que supostamente deve substituí-la é a solidariedade, lealdade e cooperação. Competição entre empresas é substituída pelo corporativismo. A política se dá em torno do caudilho e a vida intelectual deve se ajustar ao dogma estabelecido. |

Continua

Continuação

| | |
|---------------------------|---|
| Conceitos de riqueza | Sociedades resistentes (SR): o que é; Sociedades favoráveis (SF): o que está por vir. |
| Noções de justiça | SR: propensão ao consumo e não poupar; SF: interesses de gerações futuras. |
| Valor do trabalho | Que áreas são valorizadas. |
| Papel da heresia | O pensamento questionado cria inovação e este, por sua vez, é a máquina do desenvolvimento econômico. SR suprimem a inovação. |
| Educação | Deve ser uma forma de ajudar o indivíduo a descobrir suas próprias verdades e não simplesmente aceitar o que é dito ou determinado como verdade. Em sistemas de valores que resistem ao desenvolvimento, a educação é um sistema que transmite o dogma, produzindo conformistas e seguidores. |
| Importância da realidade | A tradição intelectual latino-americana privilegia grandes cosmovisões e não orientações pragmáticas. |
| Foco do tempo | O foco do tempo das sociedades avançadas é o futuro que está ao alcance imediato; é o único tempo que pode ser controlado ou planejado. A característica da cultura tradicional é a exaltação do passado ou futuro distante. |
| Racionalidade | SR, baseada nos sonhos; SF, racionalidade (f) progresso. |
| Autoridade | SR, poder reside no caudilho; SF, poder reside na lei. |
| Perspectivas de mundo | SR, o indivíduo oscila entre o fanatismo e o cinismo; SF, o mundo é visto como um cenário para a ação. |
| Perspectivas de vida | SR, há uma resignação; SF, eu faço a diferença |
| Duas utopias | SR, utopia além do alcance, fanatismo ou cinismo; SF, utopia pode ser alcançada por meio da criatividade e da força dos indivíduos. |
| Salvação do mundo | SR, o mundo é uma vale de lágrimas; SF, salvação no outro mundo significa o sucesso do indivíduo por transformar este mundo. |
| Natureza do otimismo | SR, espera que a sorte, deus ou os poderosos virão em sua ajuda; SF, a pessoa faz acontecer. |
| Duas visões de democracia | SR, é herdeira da tradição do absolutismo, mesmo na forma de democracia representativa Rouseaniana; SF, poder político está disperso entre diferentes setores e a lei é suprema. |

SR= sociedades resistentes a mudanças

SF= sociedades favoráveis a mudanças

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir do estudo de Grondona, 2000.

Como se pode depreender do Quadro I acima, há uma tendência a colocar o modelo do mercado como sendo o modelo ideal a ser emulado pelos países aspirantes a serem democracias eficientes. No entanto, essa dicotomia deixa de considerar aspectos essenciais na estruturação da sociedade civil em países como o Brasil, que têm experimen-

tado, ao longo de sua história, a implementação de regimes autoritários que tiveram um impacto profundo na estruturação de sua cultura política e, fundamentalmente, nos valores internalizados pelos cidadãos. Assim, torna-se relevante examinar o contexto peculiar deste país e avaliar como se deu e dá o processo de construção de uma memória social na maioria de sua população. Um conceito que pode nos ajudar a entender as características particulares de países como o Brasil é o proposto por Salazar (2000) e que se denomina de *subsidência* (dormente).

Nessa fase dormente, os setores populares entram num processo de afastamento do cenário político. Quando isto ocorre, segundo Salazar, é comum se substituir o termo agitação social por uma anomia generalizada. Não se fala mais em subversão da ordem pública, mas se enfatiza o refluxo do movimento de massas, de despolitização, apatia cidadã e fragmentação. A conseqüência tem sido a negligência de estudos sobre o que ocorre com estes setores nos períodos de subsidência ou invisibilização.

É durante estes períodos que normas e valores se institucionalizam dando uma feição clara sobre como se configura a cultura política. Uma constatação imediata é que nestes períodos não se institucionalizam mecanismos que possibilitem uma participação efetiva dos cidadãos nas decisões públicas. Pelo contrário, o que geralmente se observa é uma indiferença recíproca entre Estado e sociedade. A conseqüência não pode ser outra senão o crescente desencanto das pessoas com a política e suas instituições e, ainda mais, é comum os cidadãos desenvolverem, conforme pesquisas de opinião pública atestam, sentimentos de impotência de mudar o rumo das coisas, decepção com promessas eleitorais, desilusão com o funcionamento das instituições e uma desconfiança generalizada com os políticos. Nesse cenário, é comum observar que quando surgem movimentos de protesto eles podem ser bastante ativos e agressivos e de confronto, visto que incorporam uma raiva acumulada ao longo do tempo. Passado esse evento, as massas voltam a sua situação original de anomia. Senão veja-se o ativismo dos caras-pintadas para excluir o Presidente Fernando Collor de Mello e a aparente indiferença à CPI dos anões e a eventos posteriores, tão ou mais graves do que aquele que gerou a sua participação ativa.

Tal situação, que não proporciona os meios eficientes de participação política e gera um sistema bastante frágil de mediação política, principalmente via partidos políticos, faz com que haja um sentimento de perda de cidadania, levando ao estabelecimento de formas alternativas de participação política e formas não convencionais de construção de identidades coletivas. Esse padrão de comportamento parece estar se institucionalizando, pois com frequência maior se constata a multiplicação e desenvolvimento de diferentes tipos de laços microassociativos, espontâneos, sem estatutos formais e diferentes daquilo que geralmente se denomina de organização.

No caso do Brasil, esses laços se geram baseados na busca da conquista de espaços no campo público que os possibilite a pressionar o Estado a ser mais responsivo a suas reivindicações. O elemento que une essas pessoas é a percepção coletiva de desilusão com as instituições existentes e a condição de excluídos da dimensão social. Essa circunstância

alternativa de identificação coletiva entre as pessoas tem propiciado o surgimento de inúmeras organizações comunitárias que não entram na contabilidade da democracia de procedimentos, mas que, crescentemente, se fazem presentes ou se visibilizam no cotidiano social e que, na minha opinião, não podem mais ser ignoradas pelos governos instituídos, sob pena de fragilizar o processo de construção democrática no país. Esses movimentos têm ficado invisíveis, principalmente porque operam mais ao nível local, e, pela pouca atenção a eles dedicados pela comunidade acadêmica, a qual tem privilegiado uma análise de caráter mais institucional.

Presentemente assiste-se ao surgimento cada vez mais freqüente ou ao retorno de vários grupos da sociedade tradicionalmente marginalizados ou excluídos, entre os mais importantes podem ser mencionados: o Movimento dos Sem Terra, dos Sem Teto, dos indígenas e das mulheres. A capacidade desses grupos em resistir à pobreza e à exclusão social tem feito com que, no contexto atual, desenvolvam a energia necessária para voltar ao cenário que teima em excluí-los. Esta seria a forma mais emblemática do desenvolvimento de capital social.

De maneira geral, o sentimento público atualmente é de que o governo, ao invés de proporcionar benefícios e proteção para os cidadãos, produz escândalos, malversa recursos públicos e opera no interesse de poucos. Tal situação cria obstáculos para uma efetiva governança. Ao invés de simplesmente ser considerado um reflexo da insatisfação com as instituições ou com os políticos, o declínio da confiança contribui para essa insatisfação, criando um ambiente difícil de ser controlado e governado.

Em pesquisa realizada (Capital Social no Rio Grande do Sul), realizada em 2001 duas questões foram formuladas com o objetivo de auferir a percepção dos gaúchos em relação aos políticos (Tabela 03).

Tabela 03 - O(a) Sr(a) concorda ou discorda com a seguinte frase (% que concorda)

| | |
|--|----|
| A maioria das pessoas que ocupam cargos de autoridade tenta explorar você. | 61 |
| As pessoas que dirigem o país não estão preocupadas com o que acontece com você. | 80 |
| Total = 1473. | |

Fonte: Pesquisa Sobre Capital Social no RS, LABORS/UFRGS, 2001.

O primeiro aspecto a destacar nos dados da Tabela 03, é que estes mostram a percepção negativa que os cidadãos têm das autoridades públicas, não só no sentido de um descaso (80%), mas também na percepção de que os políticos atuam deliberadamente para explorá-los (61%). Esses dados complementam os resultados das outras tabelas a respeito da tendência ao desenvolvimento de padrões de comportamento de natureza cética e desconfiada.

Essa desconfiança não se dá só em relação aos políticos e às instituições, mas também parece repercutir na confiança interpessoal como pode ser visto na Tabela 04.

Tabela 04 - O(a) Sr(a) acredita que pode confiar na maior parte das pessoas

| | |
|--|----|
| Pode-se confiar na maior parte das pessoas | 15 |
| É preciso muito cuidado ao tratar com outras pessoas | 84 |

O Sr(a) acha que a maior parte das pessoas tenta se aproveitar do Sr(a) se tivesse a oportunidade ou não? (%)

| | |
|-------------------------------|----|
| Tentariam tirar vantagem | 64 |
| Tentariam agir de forma justa | 33 |
| Total = 1473 | |

Fonte: Pesquisa Sobre Capital Social no RS, LABORS/UFRGS, 2001.

Apesar das limitações metodológicas do uso de perguntas pontuais, num sentido quantitativo, as quais podem esconder dimensões conceituais importantes para a compreensão de como se estruturam as representações sobre a confiança recíproca no contexto de um país cuja história política tem privilegiado a desconfiança, as percentagens elevadas a esse respeito revelam um conjunto de percepções e orientações que valorizam o individualismo e não a coletividade.

O fato é que a desconfiança interpessoal pode ser traçada (vide Gráfico 01), com base na influência da história do país, em sua cultura política e no funcionamento de suas instituições. O individualismo produz inevitavelmente a fragmentação social e, no extremo, a anomia política que se reforça continuamente com o funcionamento deficiente das instituições políticas. A falta de confiança em relação aos outros é inevitável nessas circunstâncias e se traduz em orientações que não valorizam a associatividade cívica, conforme pode ser visto na Tabela a seguir.

Tabela 05 - Orientações Associativas (% dos que não são associados)

| | |
|---|-------|
| Igreja ou grupo religioso | 43.6% |
| Clube esportivo | 68.2% |
| Sociedade recreativa ou clube social | 60.1% |
| Organização artística, musical ou educacional | 84.5% |
| Sindicato | 77.1% |
| Associação comercial | 87.2% |
| Outra entidade empresarial | 92.6% |
| Partido político | 84.9% |
| Entidade de proteção ao meio ambiente | 93.0% |
| Entidade profissional | 81.1% |

Continua

Continuação

| | |
|---|-------|
| Organização de caridade | 82.2% |
| Cooperativa | 92.3% |
| Clube de serviços (Rotary, Lions etc.) | 95.0% |
| Associação de pais e mestres | 83.9% |
| Associação de agricultores ou pecuaristas | 94.5% |
| Associação de bairro | 88.5% |
| Clube de mães | 95.4% |
| Maçonaria | 98.2% |
| N=1473 | |

Fonte: Pesquisa Capital Social no RS. LABORS, 2001.

Atualmente há um consenso de que a vitalidade da democracia depende, além dos procedimentos poliárquicos, da existência de indivíduos ativos, informados, críticos, tolerantes e com autodisciplina social. O paradoxo é o de que a democracia pressupõe um tipo de cidadão que ela não produz ou não proporciona as condições de sua emergência. Os dados da Tabela 05 mostram a fragilidade da capacidade associativa dos gaúchos. Esse aspecto não seria preocupante se as dimensões tradicionais de envolvimento político (eleições, afiliação partidária, participação em atividades políticas) tivessem se mantido com vitalidade. O dilema é o de que além do declínio da participação dos cidadãos em atividades convencionais de participação política, estes também não são estimulados ou não estão motivados a se envolverem em novas formas de engajamento cívico, via associações informais, como pode ser depreendido da Tabela 05.

E, como a história tem demonstrado, sem a participação popular no processo de construção democrática a credibilidade e a legitimidade de um sistema político ficam comprometidas, levando à institucionalização de uma democracia que pode ser sólida em procedimentos, com um Estado oligárquico que é permissivo e se adapta a novas formas de corrupção.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi o de avaliar o papel que o capital social, definido em termos da potencialização da confiança recíproca (interpessoal e em relação às instituições políticas), pode ter no fortalecimento da democracia brasileira. A perspectiva teórica subjacente é a de que atualmente não é possível ou recomendável, nos diagnósticos da construção democrática no Brasil, trabalhar como modelos lineares que excluem dimensões conceituais fundamentais (por exemplo a cultura política), a título de serem complementares. As análises políticas sobre democracia, nos dias de hoje, não podem prescindir de uma abordagem que integre a dimensão internacional (globalização), a

dimensão institucional (normas e regras das relações sociais) e a dimensão da cultura política (como se constituem as crenças e normas em relação à política).

Embora neste trabalho se enfatize a dimensão da cultura política via capital social considera-se que os benefícios (ou não) advindos do capital social são resultado de um processo articulado entre as dimensões mencionadas, bem como de uma integração eficiente entre atores sociais em diferentes níveis e esferas de uma sociedade (Estado, comunidade, instituições).

A externalidade resultante de uma integração orgânica horizontal e vertical dos fatores acima mencionados pode ser valiosa para alcançar uma democracia orientada para o social.

Assim, os pontos importantes deste trabalho são:

1. A necessidade de resgatar a virtude cívica da cidadania e sua participação nos assuntos públicos;
2. A necessidade de institucionalizar um regime político que promova a participação política e o empoderamento dos cidadãos via políticas públicas, principalmente na área da educação e da ciência e tecnologia;
3. É imperativo o desenvolvimento de uma matriz institucional que incorpore os novos movimentos de participação política que proliferam no país;
4. O estabelecimento de um equilíbrio entre aumentos de produtividade, crescimento econômico e a resolução de problemas sociais.

A conclusão é a de que para alcançar esses objetivos, um dos mecanismos que pode viabilizar essas mudanças é o de capital social na medida em que incorpora a participação comunitária como fator essencial na promoção de uma cultura política participativa. Pela participação em organizações cívicas as pessoas constroem relações sociais e têm acesso a recursos materiais que possibilitam a materialização das suas expectativas econômicas e sociais.

A crescente compreensão da importância da participação em associações e movimentos de cidadãos em busca de objetivos coletivos proporciona as bases de capital social. Vários estudos já têm demonstrado os efeitos positivos dessa relação (BAQUERO, 2002; MONASTÉRIO, 2002; KRISHNA, 2002). Dessa forma, a participação na vida cívica não somente contribui para aumentar a confiança social, mas também para estabelecer e reforçar normas de cooperação em comunidades, que sofrem as consequências negativas da pobreza e da exclusão.

Finalmente, é necessário reconhecer que o marco sócio-institucional vigente no Brasil tem sido incapaz de resolver as contradições e dilemas que o sistema produz, apesar das políticas sociais compensatórias (ações afirmativas) que se implemente. O novo sistema que parece estar emergindo não pode prescindir de levar em conta o papel do capital social na sua construção.

BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, Gabriel e VERBA, Sydney. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton. Princeton University Press, 1963.
- BANFIELD, Edward. *The moral basis of a background society*. Chicago: Free Press, 1958.
- BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.
- _____. Democracia, juventude e capital social. Trabalho apresentado na *Reunião da ANPED*. Florianópolis, UFSC, 20002.
- BERMAN, S. Civil society and the collapse of the Weimer Republic. *World Politics*. n. 49, 1997. p. 401-429.
- CEPAL. Levantamento Econômico da América latina e o Caribe. *Relatórios Anuais de 1990 a 1995*. Nações Unidas. Santiago de Chile
- COLEMAN, James S. *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990
- DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: Editora da USP, 1997.
- DEBRUN, Michel. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DIAMOND, Larry. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999.
- DIAMOND, Larry. Civic communities and predatory societies. *Intercultural management Institute*, American University. Washington, DC, may 10, 2001, p. 23.
- ENGBERG, Jan & SVANTE, Ersson, Iliberal 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,
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do poder*. Formação do Patronato político Brasileiro. São Paulo: Global, 1991.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da ideologia e o último homem*. São Paulo: Rocco, 1992.
- _____. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press, 1995.
- GLASSMAN, James. Life not Politics, Matters in America. *International Herald Tribune*, 1998.
- GRONDONA, Mariano. A cultural typology of economic development. Em: HARRISON, Lawrence E. e HUNTINGTON, Samuel P. *Culture Matters: How values shape human progress*. New York: Basic Books, 2000.
- IAZZETTA, Osvaldo. La reconstrucción del Estado: Una mirada desde la democracia. *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*. n. 2, mayo, 2000. p.33-51.
- KHOLI, Atul. On sources of social and political conflicts in follower democracies. In: HADENIUS,

- KRISHNA, Anirudh. Enhancing political participation in democracies: What is the role of social capital? *Comparative Political Studies*. v. 35, n.4, May, 2002. p.437-460.
- LOPEZ, Quintero R. Municipios, gobernabilidad y participación na América latina: situación actual y perspectiva. Trabajo presentado no *Seminario Internacional "Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en la era de la comunicación y las redes electrónicas"* La Paz, Bolivia, fevereiro, 2001.
- LECHNER, Norbert. "La politica ya no es lo que fue" *Nueva Sociedad*. n.144, Caracas, 1996.
- MALONEY, W., SMITH, C. e STOKER, G. Social capital and urban governance: Adding a more contextualized "Top-Down" perspective. *Political Studies*. n. 48, 2000, p. 802-820.
- MARSH, D., e SMITH, M.J. There is more than one way to do political science: On different ways to study policy networks. *Political Studies*. n. 49, 2001. p.528-541.
- MONASTERIO, Leonardo M. *Capital social no Rio Grande do Sul: um estudo regional*. 2002, Mimeo.
- NARAYAN, Deepa. Bonds and bridges. Social capital and poverty. *Banco Mundial*. Washington: Policy Research. 2000. p. 21-67.
- NUNES, Edson, O, *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar, Brasília, ENAP, 1997.
- PRZEWORSKI Adam, ALVAREZ, Cheiub e LIMONGI, Fernando. *O que mantêm as democracias?* Lua Nova. n. 40-41, 1997, p.113-136., imongi
- PNDA. *Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar*. Brasília, 2000.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia. A eperiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PUTNAM, Robert. Democracy in America at century's end. In: HADENIUS, HADENIUS, Axel. *Democracy's victory and crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.71-80
- SKOCPOL, Theda e FIORINA, Morris P. Making sense of the civic engagement debate. Em: AUTORES, *Civic engagement in American democracy*. Washington: Brookings Institution Press, 1999, p.1-26.
- SALAZAR, Gabriel. Memoria histórica y capital social. Em: DURSTON, John e MIRANDA, Francisco (compiladores). *Capital social y políticas públicas em Chile*. Série Políticas Sociales, v. I, CEPAL, Chile, Outubro de 2001. p.11-22.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Camous, 1988.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Livraria Pionera Editora, 1994.
- ZAKARIA, F. The rise of iliberal democracy. *Foreign Affairs*. v.76, n. 6, 1997, p.22-43.

Recebido para publicação em 25/11/03

Aceito para publicação em 19/12/03