

REVISÃO SOBRE O CONCEITO DE CAPITAL SOCIAL E REFLEXÃO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DAS ABORDAGENS RACIONAL E SOCIOLÓGICA NA TEORIA DO CAPITAL SOCIAL¹

*Railssa Peluti Alencar**

Resumo

Neste ensaio teórico os elementos constitutivos do capital social são explorados sob duas perspectivas: a 'racional' e a 'sociológica'. Argumenta-se que as implicações do conceito de capital social para o desempenho das instituições democráticas e participação política encontram limitações quando abordadas unicamente sob a proposta da primeira perspectiva; conclui-se que as normas sociais, como explicação complementar à racional, sugerem que tipos 'bons' e 'ruins' de capital social podem consistir em faces diferentes de uma mesma norma - o que implica em políticas públicas diferenciadas que visam estimular o capital social.

Palavras-chave: capital social; governança; teoria da escolha racional, cooperação; ação coletiva.

Abstract

In this theoretical essay the elements of the Social Capital are explored under two perspectives: the 'rational' and the 'sociological'. It's argued that the implications of the concept of Social Capital for the performance of the democratic institutions and political participation find limitations when only focused under the approach of the first perspective; it's concluded that the social norms, as complementary

¹ Sinceros agradecimentos ao meu orientador, Fernando Limongi, da USP, e aos colegas Guilherme Canela, Jhoney Barcarolo, João Marcelo Borges e William Marandola pelos valiosos comentários e revisões.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e Mestrando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

explanation to the rational, suggests that 'good' and 'bad' types of Social Capital may be constituted of different aspects of one model - what implies differentiated public politics that aim to stimulate Social Capital.

Keywords: Social Capital; governable; theory of the rational choice; cooperation; class action.

1 INTRODUÇÃO

(...) é a velha instituição da 'comunidade de aldeia', na sua simplicidade primitiva e originária, tal como a praticavam os Iberos ou Celtas primitivos e que hoje ainda ali sobrevive na sua pureza histórica: com suas juntas administrativas, seus comícios eleitorais, seus tribunais julgadores, todos eles eleitos pelo voto direto, popular, genuinamente democrático, dos seus aldeães, simples e rudes na sua maior parte, reunidos em concílio periódico no adro da igreja matriz ou na casa do Conselho, ou talvez mesmo à sombra do carvalho clássico - ao modo dos velhos druidas.

(OLIVEIRA VIANNA, Instituições Políticas Brasileiras, p. 94)

O nepotismo é, ao Norte, não um fato pessoal, como ao sul; mas, uma instituição secular, consagrada pelos costumes, um folkway obedecido com o rigor de um preceito religioso. Exerce, por isto, ali, uma influência muito sensível no mecanismo administrativo e na vida íntima dos partidos locais: - e é freqüente aparecer mesmo como causa de muitas roturas de fidelidade ao Governador, o que explica, de certo modo, a proverbial instabilidade das suas pequenas organizações partidárias.

(OLIVEIRA VIANNA, Instituições Políticas Brasileiras, p. 176.)

Difícilmente Oliveira Vianna teria desconfiado, quando criticou as instituições políticas brasileiras por não se adaptarem à cultura do personalismo e apadrinhamento e por exigirem hábitos de deliberação aos quais pequenas comunidades européias, debaixo do carvalho mágico, aplicavam-se com fervor, que em algumas poucas décadas adiante tais atitudes descompassadas viriam a ser consideradas pela comunidade de cientistas políticos como manifestações peculiares de um princípio mais geral, decisivo para o funcionamento de determinadas estruturas políticas.

O *capital social*, termo popularizado por acadêmicos a partir de estudo comparativo de Robert Putnam sobre as diferenças sociopolíticas de províncias italianas - o qual acabou por se tornar o marco inicial de uma discussão que nunca parece esgotar-se, tamanho o volume de trabalhos publicados desde então - contempla, de fato, não somente as virtudes de comunidades cívicas bem-sucedidas econômica e politicamente, mas todas as formas nas quais pode se camuflar o senso de comunidade, segundo as especificidades das redes sociais que servem à realização de um propósito coletivo - e coletivo aqui entendido como o não-individual, sem a distinção de uma oligarquia ou elite,

ou mesmo hierarquia entre cidadãos.

Essas virtudes, de uma forma geral, podem ser identificadas como a disposição que os membros de uma comunidade têm para se associarem, nos termos do já desgastado estudo dos costumes estadunidense, na década de 1830, realizado por Tocqueville, e incluem a confiança depositada por esses membros em seus semelhantes de uma forma geral. Extensões do conceito, ademais, apontam também para redes sociais informais, normas sociais e participação política, isto é, para a preocupação dos cidadãos com questões concernentes à coletividade da qual fazem parte e a confiança depositada em autoridades públicas.

Um maior estoque de capital social, dessa forma, funcionaria como um recurso de reserva em crises, apreciado em si mesmo, ou utilizado para ganhos materiais, por um indivíduo ou uma comunidade. No caso destas últimas, aquelas dotadas de maior diversidade de redes e associações cívicas estariam mais aptas para enfrentar a pobreza e vulnerabilidade, solucionar disputas e tirar vantagens de novas oportunidades (WOOLCOCK & NARAYAN *apud* PUTNAM 2002, p. 6). Através da mobilização em associações e confiança depositada pelos cidadãos em si próprios, o capital social facilitaria não somente relações sociais e transações econômicas e, por conseguinte, a consecução eficiente de resultados positivos para a sociedade em geral, como também é visto como responsável pelo sucesso político de regimes democráticos.

Não obstante, apesar da literatura na área tanto ter progredido, permanecem ainda algumas inquietações suscitadas pelas críticas de Oliveira Vianna, tais como: seria perda de tempo estabelecer instituições políticas que foram desenhadas pressupondo um estoque razoável de capital social, tal como apresentavam as comunidades autônomas européias? Os hábitos brasileiros por ele identificados, como paternalismo e apadrinhamento, constituem manifestações autênticas da cultura brasileira ou podem ser caracterizados como subprodutos ou vícios de determinadas formas de interação social?

Não obstante os efeitos saudáveis do capital social, o próprio corpo teórico que aponta seus benefícios aponta também os riscos de determinadas formas de capital social, ou aspectos viciosos que podem ser prejudiciais para a comunidade como um todo em certas circunstâncias², e acabar por gerar privilégios para alguns e excluir aqueles que, por razões várias, não atendem a quesitos para pertencer a essas redes sociais, produzindo um grande número de marginalizados. (PUTNAM, 2000 e 2002; HALL, 2002; WUTHNOW, 2002; DELLA PORTA, 2000).

² É importante salientar, a fim de não transferir para o leitor a tarefa de preenchimento da concepção de benéfico e maléfico para a sociedade ou mesmo de acabar por fazê-las nas entrelinhas, que escolhemos neste trabalho explorar quais tipos de capital social poderiam fortalecer e ameaçar os princípios normativos democráticos que pressuporiam, além de um marco jurídico-legal e eleições regulares, a sensibilidade de um governo às demandas de seus cidadãos e a eficácia de sua ação em resposta a essas demandas (PUTNAM 1997, p. 77).

Uma análise sob a perspectiva do capital social que dialogasse com Oliveira Vianna e outros autores de sua linha, não obstante, exigiria um esforço maior que o possível em um artigo, tratando coerentemente das especificidades dos vínculos consanguíneos e religiosos presentes nas primeiras comunidades brasileiras, explicitando e contrapondo essas categorias de interação social à dinâmica do capital social – esforço esse ao qual nós propomos nos dedicar neste artigo.

Nada nos impede, entretanto, de delimitar o conceito de capital social, bem como seus aspectos, benignos ou não, que se remetem à funcionalidade política de uma coletividade. Portanto, para que o capital social possa dialogar com esse debate brasileiro é necessário, em um primeiro momento, explorar como os principais autores desse corpo teórico supõem que seus elementos constitutivos possam contribuir para o funcionamento de um regime democrático; em outras palavras, é preciso antes conhecer melhor um pouco da vasta literatura de capital social para em um segundo momento, contrapô-la a explicações brasileiras culturalistas de funcionamento das instituições políticas.

Faz-se necessária, portanto, para essa finalidade uma breve revisão dos elementos constitutivos do conceito de capital social, dos quais teóricos da área têm feito uso para desenvolver suas explanações, bem como as abordagens colocadas a partir de trabalhos recentes na área para essas questões, a saber: a da origem das instituições na escolha racional e portanto, intencional do indivíduo, e outra, que coloca o capital social como uma abordagem alternativa a essa, salientando aspectos sociológicos da interação social.

Não obstante, como veremos ao longo da revisão que se segue, em muitos momentos o conceito de capital social passa nas mãos de seus principais defensores por indefinições e remete a explicações tipicamente originadas na escolha racional do indivíduo, o que pode nos levar a diferentes concepções de seu papel sobre o desempenho democrático de um governo.

O propósito deste trabalho, portanto, é revisar o conceito de capital social segundo os seus principais defensores, delimitar algumas questões teóricas a partir de inquietações suscitadas que possam servir a uma visão pragmática de como exatamente capital social está associado a um 'bom governo democrático' e colocar, sucintamente, dificuldades inerentes aos seus achados.

2 CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE CAPITAL SOCIAL

O civismo e suas virtudes foram recorridos sem dúvida incontáveis vezes após o lançamento de *A democracia na América*, de Alexis de Tocqueville, obra na qual o autor expressava sua admiração pelo associativismo estadunidense. Descreve ele que

A América é o país do mundo em que se tirou maior partido da associação e em que se aplicou esse poderoso meio de ação a uma diversidade maior de objetos. (...) nos

Estados Unidos, as pessoas se associam com fins de segurança pública, comércio e indústria, moral e religião. Não há nada que a vontade humana desespere alcançar pela livre ação da força coletiva dos indivíduos (TOCQUEVILLE, 1998, p. 219-20).

Nesse sentido muito se publicou desde então sobre as diversas relações que poderiam ser estabelecidas entre a disposição cívica de uma população, desenvolvimento econômico e científico. Sobre as decorrências políticas, em 1963 foi publicado o clássico de Gabriel Almond e Sidney Verba, intitulado *The Civic Culture*, sobre a importância da sociedade civil para o pleno funcionamento das vocações democráticas de um sistema político, o qual se tornou marco na literatura e que buscava especificamente analisar a relevância política da cultura cívica, abordando a relação entre atitudes políticas e funcionamento do sistema político de um país – sendo a cultura cívica definida como uma combinação normativa de atitudes que os autores acreditavam ser fundamentais para a sustentação de um governo democrático, descritas como a crença na legitimidade, competência e boa vontade das autoridades políticas, crença do cidadão de que ele próprio tem o direito e habilidade de exercer influência sobre as atividades dessas autoridades.

A pesquisa foi realizada em forma de *survey* populações da Grã-Bretanha, Estados Unidos, Itália, Alemanha e México, e dos dados levantados extraíram conclusões que levaram a ranquear a Grã-Bretanha como o país que mais se aproximaria de uma cultura cívica ideal, seguido pelos Estados Unidos e os três demais países, estes não ranqueados, por apresentarem variações distintas de respeito e confiança em autoridades públicas, bem como na percepção da possibilidade da ação política de cidadãos comuns (BARRY, 1970, p. 48-9). Adicionalmente, concluem que não somente a cultura cívica produziria resultados positivos para a democracia, como também a democracia geraria cultura cívica. Nesse sentido a pesquisa teria apresentado problemas de natureza metodológica, ao não estabelecer claramente os parâmetros nos quais a democracia poderia produzir cultura cívica, nem analisar em séries temporais que apresentassem mudanças no regime político (BARRY, 1970, p. 50-2).

Outras obras de cunho sociológico se seguiram: *Division and Cohesion in Democracy*, de Harry Eckstein, baseado em estudo de caso da Noruega, no qual reconhece a necessidade de uma definição mais clara de democracia e o estabelecimento de relações menos evasivas entre variáveis dependentes e independentes; *Theory of Stable Democracy*, do mesmo autor, em que sua proposta de definição para sistemas democráticos estáveis baseava-se na durabilidade (longevidade do regime), legitimidade (ausência de ameaças sérias ao sistema) e efetividade (estabelecida como a necessidade de estruturas democráticas não constituírem meras fachadas para estruturas não democráticas e de que as eleições desempenhassem papel relevante para a definição do resultado eleitoral) (BARRY, 1970, p. 54). Entretanto, esses critérios apresentariam uma grande dificuldade de operacionalização e, para classificação de países, teriam prescindido de precisão.

Passando por cima de trabalhos de Lipset sobre valores e estabilidade democrática

– já que é sobre este último conceito que se detém com mais detalhes –, chegamos finalmente a uma nova perspectiva da questão. Robert Putnam propõe uma nova forma de analisar os efeitos da cultura cívica sobre instituições políticas, lançando mão, a partir de uma nova nomenclatura e do desenvolvimento teórico da ciência política, do conceito de capital social.

Capital social, na definição de Putnam,

Se refiere a características de la organización social, como por ejemplo redes, normas y confianza, que facilitan la cooperación y la coordinación en beneficio mutuo (PUTNAM, 2001, p. 90).

ou

(...) the core idea of social capital theory is that social networks have value (PUTNAM, 2000, p. 18-9).

Whereas physical capital refers to physical objects and human capital refers to properties of individuals, social capital refers to connections among individuals – social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them. In that sense social capital is closely related to what some have called “civic virtue”. The difference is that “social capital” calls attention to the fact that civic virtue is most powerful when embedded in a dense network of reciprocal social relations. A society of many virtuous but isolated individuals is not necessarily rich in social capital (PUTNAM, 2000, p. 19).

Isto é, o conceito de capital social seria basicamente construído a partir de três elementos que serão trabalhados ao longo deste artigo, a saber: redes sociais, normas e confiança.

Esse conceito de capital social passa a se inserir na literatura da área a partir de seu estudo inaugural sobre a instauração de estruturas de governos regionais idênticas na Itália dos anos 70. Putnam questiona se as mudanças institucionais em curso à época teriam, ao longo das décadas seguintes “*influenciado a maneira pela qual os líderes e os cidadãos colaboram e divergem no tocante a políticas públicas*” (PUTNAM, 2002a, p. 26). Fazendo uso de uma longa análise empírica e buscando correlações entre essa variável política com níveis de renda e industrialização e com indicadores de capital social, Putnam chegara à conclusão que era este último que melhor explicava a diferença do desempenho das mesmas estruturas institucionais ao longo do território italiano.

Ao mesmo tempo em que avaliava o desempenho institucional através de doze indicadores para compor essa variável dependente (estabilidade do gabinete, presteza orçamentária, serviços estatísticos e de informação, legislação reformadora, inovação legislativa, clínicas familiares, instrumentos de política industrial, capacidade de efetuar

gastos na agricultura, gastos com unidade sanitária local, habitação e desenvolvimento urbano e, por fim, sensibilidade da democracia), Putnam mediu o “estoque” de capital social através de um índice de comunidade cívica, cujos componentes consistiram em 1) escassez de associações desportivas e culturais, 2) voto preferencial (voto do eleitor no candidato e não na legenda partidária), e 3) comparecimento a referendos e leitura de jornais, sendo os dois primeiros componentes negativos do índice.

A presença de associações é justificada pela tese de que uma densa rede de associações secundárias incorporam e promovem a colaboração social, bem como por uma linha independente de pesquisa que afirma que o associacionismo é condição necessária para o governo democrático (PUTNAM, 2002a, p. 104); o voto preferencial é justificado por estudiosos da política italiana que afirmam que a incidência do voto preferencial é um indicador seguro de personalismo e clientelismo (PUTNAM, 2002a, p. 108); o comparecimento a referendos pelo fato de que aqueles “*que utilizam o voto como instrumento de ‘troca’ têm poucos motivos para comparecer às urnas quando a eleição (como no caso do referendo) não lhes oferece a possibilidade de obter vantagens pessoais imediatas*” (PUTNAM 2002a, p. 107); e, por fim, a leitura de jornais é justificada por constituírem um espaço reservado às questões comunitárias na Itália (PUTNAM, 2002a, p. 106).

Dessa forma, Putnam insere o conceito de capital social como uma resposta que não pôde ser dada pela corrente teórica institucionalista da ciência política, a qual afirma que as diferenças do desempenho institucional se dão pelo desenho das estruturas institucionais de uma organização. Mais além, o conceito pode ser contextualizado como proposto por Ostrom (1990) e Putnam (2001): o capital social vem para solucionar um descompasso entre o que a teoria prevê e o que se observa na realidade – pois esta mostra que existem inúmeras situações em que comunidades cooperam ao se mobilizar e organizar. Como problematiza Putnam,

El fracaso en la cooperación para conseguir un beneficio mutuo no supone necesariamente ignorancia o irracionalidad, ni siquiera malevolencia, como han subrayado los filósofos desde Hobbes. (...) Los científicos sociales han analizado últimamente esta situación fundamental de formas variadas: la tragedia de los bienes comunes; la lógica de la acción colectiva; los bienes públicos; el dilema del prisionero. Em todas estas situaciones, como em la anécdota rural de Hume, todos estarían mejor si todos cooperasen. Sin embargo, em ausencia de coordinación y de compromisos mútuos creíbles, todo el mundo, triste pero racionalmente, opta por no cooperar, confirmando las melancólicas expectativas de cada individuo acerca de los demás (PUTNAM, 2001, p. 90).

Segundo a vertente institucionalista da escolha racional (HALL & TAYLOR, 1996, p. 945)³, o problema da cooperação é que, estando em determinadas situações⁴, pessoas

³ Hall & Taylor (1996) categorizam três vertentes distintas de institucionalismo: o institucionalismo

racionais são levadas a não cooperar entre si por: 1) obterem maior ganho tendo um comportamento oportunista, “pegando carona” na iniciativa e trabalho de outro e 2) temerem incorrer no risco de, ao cooperar, serem passados para trás pelo outro participante.

O exemplo dos agricultores de Hume permite talvez vislumbrar melhor esse drama (PUTNAM, 2001, p. 89-90): enquanto um deles tem suas plantações prontas para a messe, a plantação de seu vizinho ainda está em maturação. Entretanto, a quantidade de grãos que plantou é maior que sua capacidade permite colher; e o mesmo se sucede ao seu vizinho. O que os leva a não cooperar entre si, combinando entre si fazer ambos a messe do primeiro e, quando maturados os grãos, a do segundo, é o receio de que aquele que trabalhar primeiro poderá sofrer um ‘calote’ do vizinho no futuro, tendo doado sua mão-de-obra em troca de nada para a colheita alheia e perdidos os grãos que não poderá colher sozinho.

O resultado do jogo, conduzido pela racionalidade dos atores, é portanto uma possibilidade pior do que o que adviria de uma cooperação, na qual ambos teriam a totalidade de seus grãos colhidos, o que implica em boa parte da safra perdida para ambos. O problema, veja-se, não se centra somente no egoísmo dos atores - pois o melhor resultado possível para seus interesses próprios ocorreria quando cooperassem - mas na ausência de garantias para que cada um pudesse certificar-se de que o outro também colaboraria.

Outro exemplo seria, citado primeiramente por Mancur Olson e explorado por Putnam e Ostrom, o de bens comuns ou de domínio público. Isto é, se a iluminação das ruas beneficia os cidadãos independentemente de pagarem impostos destinados a essa finalidade, esses indivíduos, racionais, não incorrerão nesse custo, salvo coerção do Estado a fazê-lo. E, da mesma forma, seguir-se-iam os piores resultados na sociedade em geral, como em escolas nas quais pais não conseguem se mobilizar para lutar por melhor qualidade de ensino, ou aumento da violência urbana pela não-vigilância de vizinhos, ou desastres ambientais.

A solução para esse jogo, não obstante, pode ser obtida por determinados mecanismos institucionais: a punição para caroneiros ou para o comportamento oportunista, que visa o curto prazo, por uma instância de poder superior; ou a repetição das

histórico, que define instituições como procedimentos formais ou informais, rotinas, normas e convenções presentes na estrutura organizacional da estrutura política ou economia política, negando o postulado tradicional de que as mesmas forças operativas produzirão os mesmos resultados em qualquer momento histórico (HALL & TAYLOR, 1996, p. 938 e 941); o institucionalismo da ciência política, ou da escolha racional, que parte do indivíduo racional e para o qual as instituições são originadas pelo interesse de atores racionais (HALL & TAYLOR, 1996, p. 945); e o institucionalismo sociológico, que argumenta serem normas e procedimentos derivadas de mitos e cerimônias construídos pela sociedade e assimilados pelas organizações (HALL & TAYLOR, 1996, p. 946).

* Três modelos que sintetizam essa problemática são identificadas por Ostrom (1990), a saber: a tragédia dos comuns, simbologia da degradação ambiental esperada quando muitos indivíduos utilizam recursos escassos em comum; o dilema do prisioneiro e a lógica da ação coletiva de Olson (OSTROM, 1990, p. 2-7).

ocasiões em que se faz necessária a cooperação, até que os participantes aprendam e um “equilíbrio” positivo tome lugar (SHEPSLE & BONCHEK, 1997, p. 197-250).

Dessa forma, a inconsistência colocada por Putnam e Ostrom entre, de um lado, a previsão de que a teoria da escolha racional seguramente apontaria para a não ocorrência de cooperação e, de outro, a incidência de vários casos nos quais podemos observar casos bem-sucedidos de cooperação (OSTROM, 1990, p. 13-4) se mostra talvez como uma reação exagerada ao uso exagerado de modelos da tragédia do uso de recursos públicos como metáfora.

Pois, na verdade, esse corpo teórico prevê, além da presença de um Leviatã e privatização de recursos públicos, o estabelecimento de arranjos institucionais que permitam a realização da cooperação; e não é preciso um passo muito largo para imaginar que a possibilidade de *enforcement* para obter a cooperação possa vir em diversas formas que não o Estado, bastando para isso alterar o sujeito da ação. Adicionalmente,

(...) people who have imposed private norms on their own behavior may join each other for mutual sanctioning, each in effect asking the others to punish him if he deviates, while being prepared to punish them if they do not punish him. Alcoholics Anonymous provide the best-known example (KURZ, 1979, p. 215) (ELSTER, 1989, p. 106).

Isto é, ainda que dispositivos institucionais sejam criados pelos próprios participantes e não um Leviatã, não deixam de ser um contrato social em alguma medida, ou de constituírem soluções institucionais ou derivar desse mesmo corpo teórico por esse motivo. Os sujeitos variam, mas não o mecanismo em si. O que poderia perfazer a crítica às soluções propostas pelo institucionalismo político é a forma como se chega a esse contrato em primeiro lugar, como o faz ao propor uma solução alternativa que aponta para monitoramento, normas e capital social (OSTROM, 1990, p. 245).

O argumento central de Putnam, entretanto, embora enfatize a possibilidade de funcionamento de dispositivos institucionais na ausência de um Leviatã (PUTNAM, 2001, p. 90) e contextualize nos termos de Ostrom acima observados a inserção do capital social, aborda esse conceito como uma solução alternativa mesmo aos dispositivos institucionais. Embora não deixe exposto nessas palavras em sua primeira obra sobre as províncias italianas, Putnam considera variáveis outras que não mecanismos institucionais como explicativas do melhor ou pior desempenho institucional dos governos - mais especificamente, o índice de comunidade cívica⁵. Também os elementos constitutivos de capital social elaborados por ele e demais autores, como normas, confiança, participação

⁵ Como anteriormente mencionado, em que são subjacentes os interesses em assuntos da comunidade ainda que deles não se possa auferir nenhum ganho pessoal.

política, voluntariado e associativismo não passam necessariamente por essa alternativa de punições e recompensas por instituições – e eis aqui que parece não fazer sentido, portanto, inserir o capital social dentro de um corpo teórico, como o fazem esses próprios autores, quando se pretende que ele seja uma solução alternativa às incongruências desse mesmo arcabouço.

A questão que parece surgir, portanto, é como exatamente essas categorias dialogariam com a vertente institucionalista política, e como a solução institucional pode extrapolar a estrutura do governo e focalizar sobre instituições informais estabelecidas na comunidade ou sociedade civil⁶ sem rever seus pressupostos; da mesma forma, em examinar quais as fronteiras que distinguem cultura, normas sociais e valores de dispositivos institucionais idealizados ou involuntariamente criados por essas comunidades ou associações formais ou informais e, por conseguinte, para sobre como se relacionam essas instituições ‘comunitárias’ ou da sociedade civil com o melhor desempenho da gerência sobre bens e serviços públicos por parte do governo e com uma atitude pró-ativa dos cidadãos quando o tema é política – que é a primeira questão suscitada pela literatura de capital social, a ser tratada mais adiante.

Há ainda uma explicação institucional, como uma segunda solução alternativa à imposição de uma instância de poder maior (seja ele delegado por instâncias de poder nivelado ou de poder assimétrico) e privatização de bens públicos, prevista para o dilema da cooperação: a sujeição das partes a situações repetidas de cooperação. Isto é, uma vez colocados diante do mesmo problema repetidamente, os participantes, uma vez tendo escolhido ambos cooperar, entrariam em uma seqüência equilibrada de resultados positivos. Da mesma forma, também se poderia obter um equilíbrio com o pior resultado para ambos; não obstante, uma vez tendo optado por cooperar, os participantes “aprenderiam” com seus erros – o que não dispensa a probabilidade de que, em um último jogo, eles atuem como em uma seqüência de um jogo somente – não cooperando (SHEPSLE & BONCHEK, 1997). Para Arrow (1972),

Economists understand the role that repeated social interaction plays in solving free rider problems and reducing opportunism (e.g. Greif 1993). The literature on repeated games (Abreu 1988, Fudenberg and Maskin 1986, Kreps et al 1982) explains why cooperation becomes easier when individuals expect to interact more often in the future. Social connection can substitute for missing, or expensive, legal structures in facilitating investment and other financial transactions (ARROW, 1972, *apud* GLAESER, LAIBSON E SACERDOTE, 2000, p. 2-3).

⁶ Sociedade civil aqui tratada como conjunto de associações formais com finalidade privada ou pública, analogamente à opção de definição para sociedade civil de Peter Berger e Neuhaus: “*the many forms of community and association that dot the landscape of a democratic culture, from families to churches to neighborhood groups to trade unions to self-help movements to volunteer assistance to the needy.*”

As condições desse equilíbrio portanto também são alvos de trabalhos sobre capital social que adotam uma postura econômico-racional, bem como de trabalhos de cunho essencialmente econômico - como os retromencionados - que reconhecem também variáveis intervenientes, tais como conexões sociais. Mas há uma grande diferença em reconhecer conexões sociais como variáveis intervenientes para, mais além, supô-las como um mecanismo institucional – como o fazem Glaeser, Laibson e Sacerdote. Para eles, os determinantes da formação de capital social obedeceriam à lógica das decisões individuais de investimento, sendo suficiente para conceber o estoque de capital social em uma comunidade agregar o capital social individual.

Segundo eles, sete fatos amparados empiricamente seriam decisivos para a equação: 1) a relação entre capital social e idade é crescente até certo ponto e, em seguida, decrescente; 2) o capital social se mostra inversamente proporcional à mobilidade esperada do indivíduo; 3) o investimento em capital social é maior para indivíduos em ocupações com maior retorno de habilidades sociais; 4) o capital social é maior entre proprietários de imóveis; 5) conexões sociais caem rapidamente com a distância física, 6) pessoas que investem em capital humano também investem em capital social – o maior nível de instrução implica em deter maior patamar de capital social - e 7) o capital social parece apresentar complementaridade interpessoal – isto é, pessoas cujos círculos de convívio apresentam taxas elevadas de capital social tendem a demonstrar a mesma tendência.

Dessa forma, estimular o maior investimento em capital social por um indivíduo dependeria de determinadas circunstâncias e capacidades pessoais; mas também e, principalmente, de mecanismos ou dispositivos sociais que permitam que pessoas estejam sujeitas à convivência e a encontros regulares ao longo do tempo, como por exemplo, a baixa mobilidade.

Parece haver, neste ponto, um ponto divergente entre o que poderia se chamar de dois tratamentos diferenciados ao capital social: um que o considera como um conceito que resume ações guiadas pela ação intencional do indivíduo e que funciona como um dispositivo obtido por várias partes para resolver o problema de ação coletiva; e outro que o trata como uma variável interveniente, porém não menos decisiva, explicável por outra dinâmica que não a da escolha racional. Parece haver, portanto, um tratamento teórico obscuro do papel e inserção do capital social no que diz respeito à explicação da dinâmica de ação coletiva.

Essa perspectiva coloca questões novas sobre o marco teórico do capital social: é possível incorporar, ao conjunto de premissas e relações causais que consideram o indivíduo um ser racional e motivado pelos seus próprios interesses, relações sociais motivadas por normas e regras que restringem a margem de ação do indivíduo?

Trata-se, portanto, de distinguir se o capital social se remete a predisposições culturais no que diz respeito a aspectos sociológicas de uma comunidade, ou do estabelecimento e uso de dispositivos institucionais no âmbito da sociedade civil. Mais que

uma distração teórica, cada uma das opções gera diferentes implicações no que diz respeito a formas de construção e fortalecimento de capital social em comunidades e como o capital social se relaciona com o melhor desempenho democrático do governo. A continuidade da revisão a seguir, incluindo seus elementos constitutivos, talvez possa vir a iluminar melhor essa decisão.

3 CONFIANÇA, NORMAS E REDES SOCIAIS

Por meu trabalho na frente árabe, no entanto, tomei a decisão de não aceitar qualquer retribuição. O gabinete persuadira os árabes a lutar por nós com a promessa definida e clara de autodeterminação. Os árabes acreditam nas pessoas, não nas instituições. Viram em mim um agente livre do governo britânico, e pediram-me um endosso das promessas que haviam recebido por escrito. Assim, tive de aderir à conspiração; empenhei minha palavra, assegurei aos árabes que teriam sua recompensa ao final. Em nossa associação por dois anos, sob fogo intenso, eles se acostumaram a acreditar em mim e pensar que meu governo, como eu, era sincero. Com essa esperança, eles realizaram feitos extraordinários. Mas é claro que, ao invés de me sentir orgulhoso do que fazíamos juntos, eu estava constante e amargamente envergonhado.

(T. E. Lawrence – Os sete pilares da sabedoria, p.22)

Há certas premissas definidas sub-repticiamente quando Putnam optou por outras variáveis, que não as institucionais para explicar os diferentes desenvolvimentos dos governos regionais italianos. O voto preferencial é um exemplo: o clientelismo e personalismo identificado por Putnam traduzido pelo voto no candidato e não na legenda podem ter sua motivação compreendida a partir dos “traços culturais” das comunidades tratadas, ou seja, dos seus usos e costumes, repetidos geração após geração, como o procedimento de apelar a uma autoridade pública para receber benefícios privados - ou de alguma outra motivação, que trataremos a seguir, que explique o comportamento exatamente oposto em regiões com os mesmos dispositivos institucionais.

Uma explicação concorrente à cultural é a de que o voto em um candidato e não em uma legenda para recebimento de benefícios circunstritos a um distrito se trata de uma escolha ponderadamente racional por parte do eleitor, como explica Mayhew ao tratar de *pork-barrel politics* (MAYHEW, 1974).

O que poderia diferenciar regiões semelhantes em sua estrutura institucional de governo, e mais precisamente, o que poderia encaminhar os cidadãos em regiões com maior concentração de capital social a, abrindo mão de seus interesses privados, abraçar a causa pública votando na legenda e não em um candidato, em troca de ganhos individuais? Há uma abordagem alternativa ao fator cultural a saber, inserida na discussão da seção anterior sobre normas sociais, para explicar a cooperação benigna entre cidadãos. Na verdade, não deixa de tratar de um elemento central para o conceito de capital social, e

consiste na *confiança social*.

A confiança social pode ser objeto de duas distinções: a primeira delas seria tê-la como *confiança generalizada*, que consistiria naquela em que cidadãos depositam uns nos outros sem necessariamente exigir contrapartidas, esperando que adiante serão recompensados com a mesma atitude por parte de outros cidadãos quaisquer em situações semelhantes. (o que é definido por Putnam como reciprocidade generalizada (PUTNAM, 2002, p. 7) e possível explicação para o voto na legenda em contraposição ao voto no candidato em troca de ganhos individuais). A segunda, a confiança que se tem em uma pessoa, que parte da escolha do sujeito, para uma determinada finalidade, ao que nos referiremos como *confiança específica*. Ela constituiria possível explicação para a observação de níveis elevados de associação e casos bem sucedidos de organização pública, através da instância intermediária diretamente afetada, a cooperação entre cidadãos para obter retornos internos ou privados, bem como efeitos externos para quem não participa da cooperação⁷.

Feita essa distinção, em investigações que partem do conceito de capital social utilizado por Putnam, a confiança é identificada em *surveys* como a disposição que cidadãos têm de confiar em outros cidadãos em geral. Hardin contra-argumenta que essa se trata de uma relação um tanto improvável, uma vez que não se confia simplesmente em alguém, mas se confia em alguém para determinados fins, dentro de determinados assuntos, sob determinados aspectos. Dessa forma, abordar um transeunte sobre a confiança depositada em seus concidadãos tratar-se-ia de uma abordagem no mínimo arriscada metodologicamente. De fato, já nos adverte Lazarsfeld que ao responder afirmativamente o entrevistado poderá ter entendido a pergunta das mais diversas formas, tentando adivinhar se o termo ‘pessoas’ se trata de um conjunto de pessoas que pertençam ao seu círculo de convivência, se se trata de um conjunto de pessoas com quem não lida, um conjunto de pessoas com as quais poderia efetuar um contrato etc., e ainda assim, responderia, tanto pior, tendo em mente determinadas situações que ficariam a seu cargo imaginar, o que proporcionaria uma perda considerável de informações que poderiam ser cruzadas entre confiança e grupo social. Como nos confirma Wuthnow,

(...) The rather sizable differences between the more privileged and the marginalized on trust appear to have remained relatively constant in recent decades. In the National Election Surveys (which include the trust question over a longer period than the GSS), an overall decline of eleven percentage points was registered between the highest year (1968) and the lowest (1992). On the two measures of social status available in these

⁷ Sobre, Hall (2002) informa que quando o capital social se refere a outros tipos de organização social que não os considerados por Putnam (2002a) e Coleman (1990), a confiança social é distinguida de confiança generalizada, esta última remetendo-se à confiança em instituições, bem como formas de confiança que constituiriam transações, sujeitas a arranjos institucionais que mediarão essas transações.

data (race and education), the differences between groups within the same year, however, were greater than the difference between the two years. Specifically, in 1968, 60 percent of white respondents expressed faith in people, compared with only 25 of black respondents (in 1992, the figures were 49 percent and 18 percent). Similarly, in 1968 only 35 percent of grade-school-educated respondents expressed faith in people, compared with 55 percent of high-school-educated respondents and 76 percent of college-educated respondents (in 1992, the figures were 25, 36 and 57). These findings suggest that any discussion focusing only on decline in trust is missing the more essential fact that trust has been, and remains, quite differentially distributed across status groups (WUTHNOW, 2002, p. 86).

As limitações do acesso e da informação disponível, entretanto, em muitos casos ditam o caminho a ser seguido pelo pesquisador, e não o contrário, o que muitas vezes é feito de forma surpreendentemente criativa (Cf. SKOCPOL, 2002).

Não obstante a simplificação metodológica da base empírica de capital social sugerida por Hardin e advertências de Lazarsfeld e Wuthnow, assumindo que um certo grau de generalização do conceito seja necessário para ter-se aspectos mais abrangentes de comunidades, a confiança, ou confiabilidade das pessoas, como corrige Hardin⁸, pode ser tratada das mais diversas formas e, para compreender uma relação de confiança que se dá de um indivíduo para com todos, é fundamental abordar a instância imediatamente anterior - a relação de confiança de um indivíduo para com outro indivíduo, isto é, a específica.

Em se tratando de uma relação entre duas pessoas para uma finalidade específica, a relação de confiança entre ambos apresenta diversas variedades que, embora não possam ser replicadas com infalibilidade para uma relação entre cidadãos que não se conhecem, suas implicações não deixam de ser relevantes ou em certos casos aplicáveis para essa realidade.

Uma delas é que a relação de confiança é marcada fortemente por eventos passados. Isto é, a confiança pode basear-se em *conhecimento histórico passado* sobre a confiabilidade de uma pessoa (HARDIN, 2001, p. 6), o que significa que, se em oportunidades pretéritas uma das partes mostrou-se cooperativa, a outra poderá, embora sem garantias de cumprimento nessa nova ocasião, confiar nela para certa finalidade - o que já foi abordado anteriormente como sendo a solução da vertente economicista para o dilema da cooperação. É marcada também pela reciprocidade, ou seja, são difíceis os casos em que a confiança se dá de forma unilateral, e o mais natural é que a confiança se desenvolva em relações estáveis quando nelas há dependência recíproca de confiança

⁸ More generally, if trust were a commodity, we would invest in it for ourselves. But that would be absurd in many contexts. If trust were a form of social capital, it would have the character of a public good, and each of us would have incentive to "free-ride" by not doing our share of trusting. That too is absurd. If others are trustworthy, I typically have incentive to trust, not to free-ride by not trusting. Hence, (...) I am concerned with whether trustworthiness, not trust, is a commodity or an element of social capital (HARDIN, 2001, p. 21).

(HARDIN, 2001, p. 19). E ainda é mais provável quando: 1) os interesses das partes são coincidentes; 2) há um forte compromisso moral que compele uma das partes a se ver na obrigação de corresponder a tal confiança; e 3) há relacionamentos com outros indivíduos que podem ser prejudicados pela quebra da confiança por uma das partes (HARDIN, 2001, p. 3-4).

Não obstante, imaginar que a confiança seja um elemento de capital social, adverte Hardin, é incorrer em um deslize; pois confiança poderia ser melhor tratada como resultado do que como precondição para o capital social. Isso porque é a partir da interação entre indivíduos, a partir de seqüências de interações bem-sucedidas que estes "aprenderiam" a, inicialmente, ter expectativas positivas e 'arriscar' confiar em novas situações, explica Hardin.

The more I encounter people who reciprocate my cooperative gestures, the more I come to understand the nature of our potentially beneficial interaction, so that I become trustworthy in the sense that I begin to take others' interests into account in deciding what I do. (...) Elsewhere I have proposed a simple learning model that would explain why some people grow up with optimistic expectations of the trustworthiness of others while other people grow up with pessimistic expectations (HARDIN, 1992). One may call what is learned a disposition, but it entails action or inaction in relevant contexts. If I have optimistic expectations, I more readily take risks that depend on the trustworthiness of others, and if others in the context are relatively trustworthy, I may benefit greatly from the cooperation that we can achieve. If, however, others are not trustworthy in the context, I quickly learn that fact and thereafter protect myself against betrayal by them (HARDIN, p. 25).

Dessa forma, relações de confiança, entre um indivíduo e outras pessoas de forma bilateral, sucessivamente bem-sucedidas, poderiam acarretar, por conseguinte, uma disposição a aumentar os níveis de confiança social ou generalizada de um indivíduo, isto é a sua boa disposição a cooperar com pessoas em geral.

No entanto, é mais provável que indivíduos racionais se comportem dessa forma, ou que calculem segundo cada circunstância, a partir de características que permitam inferir o grau de confiabilidade da pessoa com a qual interage a cada nova situação? Isto é, o 'aprendizado' se dá de forma a, como argumenta Hardin, criar uma 'expectativa positiva', ou o aprendizado se dá através da assimilação de informações que permitam ao sujeito inferir com menor chance de erro em quem pode confiar? Cremos que a definição de indivíduo racional não suporta o primeiro enquadramento da ação. Isto é, tendo em mãos as informações disponíveis, ele irá ponderar qual o risco inerente à confiança e decidir, se for o caso, por não cooperar, como demonstra Coleman (1990).

A definição de expectativa positiva, portanto, parece explicação suficiente para abordar equilíbrios saudáveis em casos como a interação repetida, nos quais a relação é estável e recíproca entre duas pessoas, como vimos há pouco, mas um tanto fluida para

inferir que, a partir de uma relação, um indivíduo racional irá generalizar para todos os membros da sociedade a confiabilidade observada em uma pessoa ou mesmo em pessoas pertencentes ao seu círculo de convivência⁹ (é claro, acrescentando ao qualificativo racional atribuições valorizadas por Popper).

Uma explicação alternativa seria a de a decisão de confiar em alguém para determinada finalidade, seja ele um completo estranho ou conhecido há muitos anos, basear-se no risco e benefícios envolvidos. Coleman (1990) argumenta que relações de confiança reduzem custos envolvidos na necessidade de se calcular a cada situação que se impõe e/ou criar dispositivos controladores mínimos, na ausência de coincidência de interesses entre ambas as partes ou de compromisso moral claramente estabelecido.

Como explica o autor,

Especially in noneconomic transactions, where value is not precisely calculated and there is no numeraire (but in some economic transactions as well), enforceable contracts cannot easily be used, and other social arrangements are necessary. The usual arrangement is simply an incorporation of risk into the decision of whether or not to engage in the action. This incorporation of risk into the decision can be treated under a general heading that can be described by the single word "trust". Situations involving trust constitute a subclass of those involving risk. They are situations in which the risk one takes depends on the performance of another actor (COLEMAN, 1990, p. 91)

Significa que, contrabalançando os custos da desconfiança e o risco e ganhos envolvidos na opção por confiar, o indivíduo racional optaria por confiar, com base em sua experiência e aprendizado, a fim de ter maior lucratividade – e assim daria o primeiro passo, quebrando a tragédia dos comuns, ou dilema do prisioneiro e possibilitando a instauração de um equilíbrio virtuoso de cooperação. Em certos casos, a opção por confiar prevaleceria mesmo quando riscos consideráveis estivessem presentes, como por exemplo em uma relação unilateral. Exemplos: um vendedor de bazar no Oriente Médio que vende um tapete a um estrangeiro sob a palavra do freguês, sem nenhuma garantia de pagamento (HARDIN, 2001, p. 19), ou o pagamento autorizado por um gerente de banco de duzentas mil libras para liberação de um navio retido em um cais mediante um mero telefonema de um cliente, ou a debulhação de grãos feita por um vizinho para um fazendeiro, o qual havia recém-adquirido uma plantação que estaria a ser destruída por uma chuva iminente, sem nenhuma contrapartida, na confiança de que adiante em uma situação de necessidade seria correspondido pelo seu favor (COLEMAN, 1990, p. 93-4). Ou seja, embora o vendedor pudesse se decepcionar, e o gerente causar para o banco

⁹ Especialmente se se aborda a identidade de grupo, em que pessoas externas a ele necessariamente são consideradas de forma diferenciada pelos seus participantes.

um prejuízo de 200.000 libras por ter atendido a um falso telefonema, o volume ou oportunidade de negócios diminuiria razoavelmente no caso de não haver confiança, pois o vendedor e gerente perderiam seus clientes; embora o fazendeiro tenha perdido uma tarde para realizar o serviço de colheita com seu equipamento, terá um 'crédito' a ser disponibilizado em qualquer ocasião por parte do favorecido. Assim sendo, tornar-se-ia mais lucrativo embutir no preço do produto ou serviço o risco e tocar o negócio adiante, analogamente como se contabiliza o *moral hazard*¹⁰ antes de estabelecer o preço. Esse conceito de confiança, portanto, aponta para a possibilidade do capital social se inserir como uma solução coerente com a ação racional do indivíduo.

No entanto, também essa explicação não se adapta bem para a confiança generalizada – o tipo de confiança ao qual uma grande vertente da literatura de capital social se remete (PUTNAM, 2002, p. 7). Isto é, quando se trata de confiança generalizada, é a relações que ocorrem comumente uma única vez que se refere, e, nesse caso, as partes que cooperam dificilmente se encontram novamente. Não se trata de ter conhecimento ou não da parte em que se confia, pois o comerciante árabe não conhecia pessoalmente o estrangeiro, tampouco o gerente a pessoa que lhe telefonava nem o fazendeiro seu vizinho recém-chegado para dar-lhes o mérito da confiança. É verdade que no caso da ocorrência da pior das possibilidades, nenhum deles se encontraria com o outro novamente. Mas essa não consistia na expectativa inicial dos depositários de confiança ao contabilizar o risco, isto é, esperavam que houvesse a possibilidade, em caso de correspondência à expectativa gerada pela confiança, de encontrá-los para ter a retribuição, uma relação diferente da verificável entre um motorista e pedestre que atravessa na faixa, ou alguém que cede seu lugar a uma senhora de idade, os quais não o fazem necessariamente esperando beneficiar-se de um comportamento adiante adotado por outra pessoa, mas talvez seguindo um comportamento geral da comunidade em que vivem.

Além do mais, naqueles exemplos, outros possíveis fatores poderiam estar atuando para modificar as expectativas de suposta contabilização da confiança como risco: poderíamos argumentar que, no caso do comerciante árabe, o costume o tivesse impellido a confiar na palavra do estrangeiro de que retornaria com seu pagamento posteriormente, como confirmaria Lawrence no início desta seção a partir de sua experiência de luta ao lado dos árabes. E, embora a questão cultural ainda estivesse por ser observada no caso do gerente norueguês, a prontidão com que o vizinho fazendeiro ofereceu uma tarde de trabalho e seu equipamento para debulhar os grãos a serem perdidos só faria sentido em um cenário mais amplo de uma comunidade, na qual a manipulação racional de uma *norma de reciprocidade* ofereceria mais que uma garantia de ter o favor retribuído. Embora no caso árabe o argumento cultural elimine a possibilidade de um comportamento racional individual, neste último há uma possibilidade de conciliação.

¹⁰ Quando alguém que delega não pode observar as conseqüências da ação do seu delegado, ou quando os custos para monitorar suas ações não compensam o retorno esperado (PADILLA, s/d, p. 6).

De fato, a inserção de normas sociais na teoria econômica é a ponta da linha de um longo emaranhado. Elster afirma que a racionalidade é essencialmente condicional e orientada para o futuro, enquanto normas sociais são tanto não condicionais como incondicionais, além de não ser orientadas pelo futuro. Isto é, para que normas sejam sociais elas têm que ser compartilhadas por outras pessoas e parcialmente sustentadas pela sua aprovação ou desaprovação e por sentimentos de embaraço, ansiedade, culpa e vergonha que sente uma pessoa diante de sua violação (ELSTER, 1989, p. 99-100).

Mas o que garante que essas normas sociais não constituam, na verdade, uma ferramenta de manipulação, utilizada para disfarçar o interesse egoísta de atores racionais em uma roupagem mais aceitável? Na verdade, é bastante provável que isso ocorra, mas não invalida a relevância ou exterioridade das normas. Assim sendo, se algumas pessoas exploram normas de forma bem sucedida para propósitos de realizar seu próprio interesse, somente pode ser verdade porque desejariam deixar que as normas precedessem interesses em certos momentos. Isto é, a menos que determinadas regras fossem tomadas seriamente e seguidas, não faria sentido manipulá-las para benefício pessoal. Veja-se que

Social norms offer considerable scope for skill, choice, interpretation and manipulation. For that reason, rational actors often deploy norms to achieve their ends. Yet, there are limits to the flexibility of norms, otherwise there would be nothing to manipulate (ELSTER, 1989, p. 100).

Além do mais, há também certos constrangimentos para a manipulação de normas sociais: se um indivíduo as evoca em determinado momento favorável a seus interesses, terá que fazê-lo adiante mesmo quando não trouxer benefícios utilizá-las em outras ocasiões e não parecer incoerente em suas ações – o que o levaria do contrário a sanções sociais.

Isso significa que, de forma geral, o comportamento orientado por normas sociais seria garantido pela ameaça de sanções que tornariam racional obedecer a normas? Se sim, não se estaria tratando de nenhuma abordagem tão distante à do comportamento racional do indivíduo. Mas o argumento sociológico é que normas não precisam de sanções para serem seguidas: basta que sejam internalizadas. A antecipação de vergonha seria uma 'sanção interna' suficientemente eficaz. Para Berger e Berger (1977),

A través dum complicado processo de reciprocidade e reflexão, certa simetria se estabelece entre o mundo interior do indivíduo e o mundo social externo, em cujo âmbito o mesmo está sendo socializado. O fenômeno é claramente ilustrado pelo fato que costumamos chamar de consciência. Afinal, a consciência é basicamente a interiorização (ou melhor, a presença interiorizada) dos comandos e proibições de ordem moral vindos do exterior (BERGER e BERGER, 1977, p. 208-9).

Em certos casos, porém, padrões sociais podem ser assimilados por meio de um simples processo de imitação, independente de ameaças ou sanções (BERGER e BERGER, 1975, p. 203). Mas em qualquer dos casos, "to paraphrase Max Weber, a social norm is not like a taxi from which one can disembark at will" (ELSTER, 1989, p. 106); praticantes de uma norma social estão vinculados às suas implicações mesmo quando não constituem seu interesse.

Entretanto, não precisamos concordar com a explicação de como ocorre a socialização de indivíduos durante a infância para reconhecermos a externalidade e interveniência de normas sociais sobre a ação racional dos indivíduos, particularmente no momento (t0) de uma seqüência de cooperação, sendo uma explicação possível para o 'pontapé inicial' que poria o equilíbrio virtuoso em movimento. Dessas normas, algumas identificadas por Elster poderiam ser significativamente úteis, agregadas, para a origem, construção e visualização do conceito de confiança e capital social:

Norms of reciprocity enjoin us to return favors done to us by others (GOULDNER, 1960). Gift-giving is often regulated by these norms. (...) *Norms of retribution* enjoin us to return harms done to us by others. Rules regulating revenge are often highly elaborate (HASLUCK, 1954; BOEHM, 1884; MILLER, forthcoming). (...) *Norms of cooperation*. There are many outcome-oriented maxims of cooperation. A utilitarian, for instance, would cooperate if and only if his contribution increases the average utility of the members in the group. There are also, however, non-outcome-oriented norms of cooperation. One is what one may call "everyday Kantianism": cooperate if and only if it would be better for all if all cooperated than if nobody did. Another is a "norm of fairness": cooperate if and only if most other people cooperate. Among the phenomena based on norms of cooperation one may cite voting (BARRY, 1979) and tax compliance (LAURIN, 1986) (ELSTER, 1989, p. 101).

Tratar a confiança como uma norma social, ou mesmo como um apanhado de normas, pode ser uma solução para a melhor definição do que se poderia intencionar ser o significado de "expectativas positivas" de Hardin, ou normas de comportamento social, incluindo códigos morais e de ética, ou mesmo o paradoxo entre confiança gerar redes sociais e por consequência capital social, ou redes sociais gerarem confiança e por consequência a cooperação futura que surge na discussão de Hardin (2001). Como sintetiza um autor economista,

It is a mistake to limit collective action to state action... I want to [call] attention to a less visible form of social action: norms of social behavior, including ethical and moral codes. I suggest as one possible interpretation that they are reactions of society to compensate for market failure. It is useful for individuals to have some trust in each other's word. In the absence of trust, it would become very costly to arrange for alternative sanctions and guarantees, and many opportunities for mutually beneficial cooperation would have to be foregone. Banfield has argued that the lack of trust

is indeed one of the causes of economic underdevelopment.

It is difficult to conceive of buying trust in any direct way (though it can happen indirectly, e.g. a trusted employee will be paid more as being more valuable); indeed, there seems to be some inconsistency in the very concept. Non-market action might take the form of a mutual agreement. But the arrangement of these agreements and especially their continued extension to new individuals entering the social fabric can be costly. As an alternative, society may proceed by internalization of these norms to the achievement of the desired agreement on an unconscious level.

There is a whole set of customs and norms which might be similarly interpreted as agreements to improve the efficiency of the economic system (in the broad sense of satisfaction of individual values) by providing commodities to which the price system is inapplicable (ARROW, 1971, p. 22).

Isto é, a origem de redes sociais estaria nas normas que os indivíduos pertencentes a uma comunidade colocam em prática, incluindo as que congregariam o conceito de confiança. Para responder à questão dos elementos sobre os quais estariam estabelecidas as redes sociais, à luz desse argumento, as redes sociais seriam construídas a partir de normas sociais estabelecidas, dentre elas as que poderíamos incluir como desencadeadoras da confiança e cooperação, as quais não são, ao menos em um momento posterior ao seu surgimento, provenientes de um cálculo do indivíduo realizado a partir de experiências anteriores, mas antes fruto da interação não necessariamente racional entre atores sociais.

Sem embargo, o que diferenciaria a ameaça de uma sanção feita por familiares, amigos, vizinhos ou outros cidadãos pertencentes a um mesmo círculo de convivência, da ameaça de uma sanção partida de um contrato social institucionalizado? Isto é, não estaríamos a incorrer no mesmo caminho adotado por Ostrom, quando substitui o sujeito de execução da sanção — Leviatã por pescadores — para explicar as vantagens de redução de custos por redes informais e horizontais de coerção e racionalização de uso de recursos públicos?

Também as sanções em redes informais desempenham, analogamente aos contratos, uma considerável redução nos custos de transação que seriam necessários, por exemplo, para garantir a entrega de um jornal após a entrega do valor monetário ao jornalista, ou os custos envolvidos no fechamento de um contrato e mecanismos de *enforcement* estabelecidos entre dois ingleses sobre a pontualidade de cada um em reuniões e encontros, ou entre professor e alunos para entrega de trabalhos acadêmicos. No entanto, há que se diferenciar a natureza dessas sanções ou sua qualidade; um comerciante que não aumenta preços tendo em vista a perda de clientes para seu concorrente não pode ser tratado como o cliente que não emite cheques sem fundo pela vergonha que sentiria diante do vendedor ou de sua companhia durante a compra. O primeiro tipo de sanção tem que ver com mecanismos de mercado, enquanto o segundo, muito mais fluido, com a internalização de valores. As normas sociais, ou confiança, ou mecanismos informais, impõem sanções diferenciadas, não materiais, embora tenham seus efeitos enfraquecidos quando desacompanhadas de garantias materiais ou quando, por permissividade, suas restrições

apresentam menor desaprovação de outros participantes.

Não obstante, muitas vezes provocam resultados que vão de encontro ao comportamento que se poderia esperar de um ator racional, ou mesmo contra o interesse primeiro desse ator. Isto é, ainda que, em uma situação na qual ocorrerá um último jogo de uma seqüência de cooperação e a quebra de confiança gere benefícios substancialmente maiores que a correspondência às expectativas do outro participante, dificilmente vizinhos que desenvolveram laços de amizade irão ter um comportamento oportunista quando um deles estiver a preparar sua mudança, ainda que seja lucrativo não cooperar. Laços sociais, normas de reciprocidade, retribuição e cooperação em uma comunidade, constituiriam sim uma explicação alternativa à prevista pela escolha racional ou institucionalismo político, como exemplifica Putnam através de dois indivíduos que, parceiros de boliche, tornaram-se parceiros também na vida, um deles oferecendo-se para doar um rim diante da adversidade da saúde do outro. A disposição de estender esses vínculos a uma medida de confiança generalizada, no entanto, não pode ser vislumbrada senão pela disposição de preencher as expectativas geradas por determinadas normas sociais que, diga-se de passagem, variam enormemente de sociedade a sociedade e, mesmo em culturas ditas próximas, podem apresentar variações e implicações significativas para seu desenvolvimento político.

A abordagem do ator como um ente socializado e governado por normas sociais, regras e obrigações, ou a explicação da ação humana como configurada, constringida e pautada pelo contexto social também apresenta suas limitações. Embora a corrente economicista contradiga a realidade empírica — pois esses constringimentos à ação existem na realidade a atuam sobre a ação do indivíduo —, explica Coleman (2001) que

Ambas corrientes intelectuales tienen serios defectos. La corriente sociológica, como empresa teórica, padece lo que puede ser una carencia fatal: el actor no tiene un "motor de acción". El actor está conformado por el entorno, pero no existen dispositivos internos de acción que confieran al actor un propósito o una dirección. La misma concepción de la acción como producto acabado del entorno há llevado a los propios sociólogos a criticar esta corriente intelectual (...) (COLEMAN, 2001, p. 48).

Não obstante, limitações gerais de ambas as vertentes não necessariamente se aplicam a casos pontuais, como é o da confiança social. Isto é, embora a ação do indivíduo não possa ser abordada em seu todo como racional ou constringida completamente por normas sociais, alternâncias poderiam se dar ou mesmo combinações entre essas duas abordagens — é o caso, por exemplo, da manipulação racional de normas, da alternância entre um comportamento de confiança em que normas são mais rígidas e enraizadas na comunidade, ou de um comportamento oportunista em que as normas sociais mostram-se flexíveis, em que essas normas valem somente para determinados grupos sociais.

No entanto, parece-nos que a confiança, quando tratada para além da relação entre dois indivíduos, como disposição generalizada de cooperar, tenha vínculos muito mais

fortes às normas, usos e costumes de uma comunidade de pessoas, do que casos em que ela se faz necessária para a cooperação em organizações e associações estabelecidas para gerenciar bens públicos ou mesmo privados; isto é, quando necessário distinguir em quem se confia e o que é confiado, o cálculo da confiança como uma forma de risco, a partir do conhecimento do histórico e balanço das capacidades e interesse de quem se confia, parece mais provável, ainda que esse cálculo seja subjacente. Ao mesmo tempo, a confiança específica, em redes sociais estáveis e localizadas permite a existência de laços e vínculos sociais fortes que poderiam reforçar o elemento da socialização, padrões, papéis e normas sociais.

Resta portanto, saber como esse elo 'sociológico' poderia atuar sobre instituições democráticas ou benefícios atribuídos a grandes estoques de capital social, ou de explorar ponto de tangência entre o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, dando um segundo passo - identificar como a confiança social e redes formais e informais de cooperação, por sua vez, se relacionariam com o ativismo político e funcionamento das instituições políticas, fundamentais para a saúde de uma democracia.

4 DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E FUNCIONAMENTO DEMOCRÁTICO DE UMA SOCIEDADE

Among the laws that rule human societies there is one which seems to be more precise and clear than all others. If men are to remain civilized or to become so, the art of associating together must grow and improve in the same ratio in which the equality of conditions is increased.

(Alexis de Tocqueville)

Onde as associações prosperam, onde os cidadãos se interessam pelas questões comunitárias e votam por convicção e não por clientelismo, aí é que vamos também encontrar líderes que acreditam na democracia e não na hierarquia social e política. (PUTNAM, 1997, p. 116)

Há que se retomar, tendo em vista a discussão da seção anterior, o velho jargão de Durkheim de que a sociedade é mais que a soma das partes. De fato, há de constante na problemática que emerge a partir da literatura de capital social a contraposição das relações entre dois indivíduos à soma do que geram essas relações individuais para a sociedade como um todo. Isto é, como explicar, tendo em vista o grau de dificuldade de operacionalização de variáveis como cultura ou disposições psicológicas dos laços sociais, o que ocorre entrementes entre reagente e produto em uma reação química, de maneira tão ou mais precisa que a teoria da escolha racional?

Não se trata, portanto, de afirmar que o arcabouço teórico institucionalista não explica satisfatoriamente determinados fenômenos, ou que o conceito de capital social

permite oferecer uma visão mais ampla e completa sobre outros, mas de operacionalizá-lo de forma a gerar resultados precisos tanto do ponto de vista dos desenvolvimentos teóricos quanto do ponto de vista da verificação empírica, de forma mais satisfatória que o institucionalismo da escolha racional. Tendo em vista a escassez de propostas de verificação empírica da vertente da escolha racional ou do neoinstitucionalismo para confirmação de suas hipóteses (GREEN & SHAPIRO, 1994), resta o problema de, uma vez abordada a questão de como sucede a confiança e cooperação entre dois indivíduos, traçar como a confiança social e redes sociais formais e informais podem proporcionar mais pormenorizadamente um melhor desempenho das instituições democráticas.

Quando se remete à relação entre capital social e democracia, portanto, há que se fazer distinção de duas maneiras pelas quais poderiam confiança e associações influenciar o caminho de uma democracia a saber: através da participação política, sob a perspectiva do *comportamento político*, e das políticas públicas, sob a perspectiva de *policy-making*.

A participação política, como sugere Hall, poderia ser enxergada através de quatro categorias: *comparecimento às urnas*, *debate político*, *interesse em política e ativismo* (HALL, 2002, p. 49). Além dessas, também seriam variáveis importantes a *confiança política*, ou seja, crédito ou descrédito dos cidadãos nas instituições políticas - tida por outros autores como confiança generalizada (vide 3ª. Seção do artigo) - e a *eficácia política*, isto é, a percepção tida pelos cidadãos da sua própria capacidade de influenciar os resultados (HALL, 2002, p. 50).

Quando Putnam, Leonardi e Nanetti concluíram em sua pesquisa que governos regionais italianos funcionavam melhor - dada a medida dos doze indicadores de desempenho institucional - onde se observava maior grau de apoio à igualdade política¹¹, não consideravam a classificação segundo os elementos da participação política anteriormente mencionados; na verdade, alguns desses elementos fizeram-se presentes no índice de comunidade cívica, como a leitura de jornais (o que refletiria o interesse em política ou assuntos da comunidade), comparecimento a referendos (o que poderia ser relacionado ao comparecimento às urnas), atitudes cívicas e sentimento de impotência do cidadão (sinônimo para o conceito de eficácia política) e o voto na legenda e não no candidato (supondo que o voto preferencial representasse uma desconfiança do eleitor referente à capacidade dos políticos de providenciar benefícios em seu cargo para a comunidade, prefeririam o benefício privado de curto prazo, (PUTNAM, 1997, p. 115-7).

Já em seu trabalho sobre o capital social estadunidense, Putnam (2000) identifica

¹¹ Índice de apoio à igualdade política:

1. As pessoas devem poder votar mesmo que não tenham discernimento para tanto;
2. Poucas pessoas sabem de fato o que é melhor para elas a longo prazo;
3. Certas pessoas estão mais capacitadas a liderar este país em virtude de suas tradições e origens familiares; e
4. Sempre será necessário contar com alguns indivíduos fortes e capazes, que saibam comandar. (os itens 2,3 e 4 apresentando pontuação inversa) (PUTNAM, 1997, p. 117).

a partir de determinadas mudanças prováveis elementos que teriam tido impacto sobre a variação do estoque de capital social desse país, tais como a inovação tecnológica que produziu a disseminação da televisão nos lares americanos, mudanças sociodemográficas, como inserção da mulher no mercado de trabalho, reestruturação da família em duas carreiras e dispersão suburbana, mudanças nos valores de geração para geração, a capacidade de crises criarem identidade compartilhada, tais como guerras e também posteriormente (PUTNAM, 2002) em como a liderança de empreendedores políticos e políticas promulgadas pelo Estado são capazes de contribuir ou não para o capital social (PUTNAM, 2002, p. 16-8). Não obstante, dado o escopo e proposta de seu trabalho, que eram calcular quais seriam as variáveis relevantes para a variação do estoque de capital social americano, limitou-se (PUTNAM, 2000), assim como Hall (2002) e outros autores (WUTHNOW, 2002; HARDIN, 2000; WORMS, 2002; OFFE & FUCHS, 2002) a observar a correlação entre esses elementos, tendências de ascensão ou queda de capital social e especular aspectos importantes para o civismo e desempenho institucional, sem no entanto traçar o caminho pelo qual a confiança social e redes sociais produziriam um melhor governo, isto é, sem abordar a caixa preta do mecanismo de causalidade tradicionalmente conclamada por Keohane, King & Verba.

Tendo como largada a suposição de que o bom governo democrático - além de assentar sobre um sistema legal eleitoral - é sensível às demandas de seus cidadãos e responde com eficácia a essas demandas (PUTNAM, 1997, p. 77), como a confiança social, normas e redes sociais formais e informais relacionar-se-iam com esses elementos do comportamento político de um cidadão em um regime democrático?

4.1 Associações e normas sociais versus participação, eficácia e confiança política

Um dos caminhos possíveis, tendo o capital social como ponto de partida seria a participação política por meio da participação em organizações cujos objetivos recaem sobre algum propósito de intervenção em políticas públicas, em diversas áreas temáticas, e busca de soluções para problemas de alcance público, incluindo organizações da sociedade civil, campanhas políticas e partidos políticos. Organizações informais também seriam relevantes e de efeito similar, tais como manifestos, comunidades epistêmicas¹²,

¹² Definição de comunidade epistêmica segundo Haas: (...) a network of professionals with recognised expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity - that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise - that is, a set of common practices associated with a set of problems to

abaixo-assinados, etc.

Embora seja difícil enxergar uma relação entre participação nessas organizações e confiança política - porquanto pertencer ou identificar-se com um partido político seja capaz de minar a confiança nas instituições que são detidas pelo partido adversário -, organizações de finalidade pública possibilitam, embora daí não resulte, que o cidadão construa uma percepção de que dispõe de maior capacidade de influir nos resultados (eficácia política), maior interesse em política no que diz respeito à atividade que a organização exerce, bem como oportunidade de discussão sobre política com amigos ou colegas de trabalho. O comparecimento é uma variável difícil de conjugar, estando provavelmente mais vinculada ao interesse em política - e sendo, por tabela, influenciada pela associação a uma organização de finalidade política - e ao grau de disputa da eleição em questão¹³.

E quanto a associações que poderiam ser distinguidas como organizações de finalidade privada, para benefício de seus próprios membros, ou organizações inclusas nesta categoria que, ainda que tenham ingerência sobre um bem público, visem beneficiar o interesse de uma classe e não de uma comunidade? Para Putnam (1997) essas organizações também teriam grande importância para o benefício geral de uma comunidade, na medida em que permitiriam a formação de redes de contato pessoal e interação regular entre cidadãos, bem como para diversos autores que contabilizam o número destas no total de associações para avaliar mudanças no estoque de capital social. (PUTNAM, 2002, p. 7) No entanto, para determinados propósitos, como é o de analisar a relação entre capital social e participação política, tais organizações podem não se adaptar tão bem ao contexto político. Relata Della Porta que

(...) According to Boix and Posner (1996), associations such as choral societies or bowling leagues do not produce public goods and therefore do not help overcome the tendency to free-ride. They do not provide norms of reciprocity, sanctions for defectors, or information, and the trust generated inside an association does not automatically extend to outsiders (DELLA PORTA, 2000, p. 204).

Isso significa que não está claro em que medida essas organizações propiciariam que o interesse ou preocupação de seus membros extrapolasse a circunscrição da classe a que pertence - seja uma família ou organização local de pescadores - para a comunidade como um todo ou para a esfera maior da política. Note-se que uma exceção para esse argumento são organizações de finalidade privada que têm como finalidade acompanhar políticas públicas, e que congregam recursos ou aporte suficiente para acompanhar

which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence (HAAS, 1992, p. 3).

¹³ Ver Aldrich (1995) para fórmula que determinaria comparecimento às urnas.

políticas públicas para o setor a que pertencem, bem como grupos informais em que o interesse de seus membros coincida em ser a respeito da política (como por exemplo empresas lobistas ou um grupo de cientistas políticos que debatem sobre capital social nas quartas pela tarde). No entanto, essa questão se remete diretamente a quem dentro de cada organização, seja ela de finalidade privada ou pública, torna-se mais susceptível à participação política nos termos colocados - é preciso, pois, atentar também para a estrutura dessas organizações, como forma de inserir politicamente o cidadão. Quando nos referimos a organizações que visam benefícios restritos a seus membros ou a consecução de uma finalidade pública, facilmente imaginamos uma associação em que participantes detêm papéis semelhantes e em que informações são compartilhadas horizontalmente. Não obstante, afirma Skocpol (2002) que as organizações tradicionais de vizinhos, ou voluntários, ou interessados em uma causa comum têm cedido espaço a organizações profissionalizadas em que uma burocracia organizada é imperativa, efeito possivelmente do desenvolvimento de uma classe média composta de 'gerentes' e especialistas.

Historically, what made U.S. associationalism distinctive was the linking of thousands of local, face-to-face groups into powerful, translocally organized networks - many of which closely paralleled the local-state-national constitutional structure of the U.S. federal government, including its representative aspects. (...) By the 1970s the United States had developed a very large professional-managerial upper middle class, full of men and women who see themselves as specialized experts rather than as "trustees of community". Elites like this are more oriented to giving money to staff-led national advocacy organizations than they are to climbing the local-state-national leadership ladders of traditional membership voluntary associations. Metropolitan-centered "modernization" has finally arrived, and the new civic world is dominated by professionals and managers as well as business elites (SKOCPOL, 2002, p. 105; 134).

Implicaria dizer que, à medida que as organizações tornam-se menos veículos de conexão interpessoal, menor o capital social produzido e menos expressiva, portanto, será a relação que podemos captar entre este e participação política.

Outro fator também que afetaria a capacidade dessas organizações em capitalizar a participação política seriam qualidades específicas das redes sociais que abrigariam ou nas quais estariam abrigadas. Em outras palavras, se essas organizações congregam

(...) new forms of social capital have emerged that make it easier for people to participate who may have moved from one community to another, or who have demanding jobs. Social skills help to make people comfortable in these groups and organizations, and the networks that emerge may be helpful for exchanging professional favors or elevating one's prestige in the community. But these associations

have not been fully successful in bridging socioeconomic levels or in drawing in marginalized people (WUTHNOW, 2002, p. 101-2).

Esse ponto remete particularmente à preocupação de Putnam (2002) com os tipos de capital social a que podem ser atribuídos benefícios gerais para uma comunidade. Esses tipos são por ele contrapostos em *capital social formal versus informal*, *capital social denso versus esparso* (quanto à maior ou menor rotatividade de seus membros em maior ou menor quantidade de aspectos da vida social), *capital social voltado para dentro e voltado para fora* (o que aqui tratamos como finalidade privada e pública, respectivamente), e *capital social excludente versus incluyente* (sobre a homogeneidade/heterogeneidade dos participantes de grupos: alguns tendem a excluir os que não atendem a padrões por eles estabelecidos, enquanto outros tendem a congregiar pessoas de forma cosmopolita).

Tendo essa direção aberta por Putnam, poder-se-ia imaginar que redes sociais poderiam ser boas para determinadas finalidades, e más para outras - o capital social foi utilizado, por exemplo, por nazistas para pôr abaixo a República de Weimar, ou por mafiosos para manter suas atividades ilegais, como exemplifica Della Porta (2000, p. 203). Mais ainda, segundo Levi,

By themselves dense networks support localism, which is often extremely resistant to change... Neighborhoods (and certain other networks of civic engagement) are a source of trust and neighborhoods are a source of distrust. They promote trust of those you know and distrust of those you do not, those not in the neighborhood or outside the networks. (...) It is not always the case that membership in one kind of society leads to overcoming the free-rider problem in another (LEVI, 1996, p. 49-50 caput DELLA PORTA, 2000, p. 204)

O capital social qualificado como privado, por exemplo, ao promover benefícios somente para os membros de um determinado grupo poderia fazê-lo em detrimento do bem-estar público, ou o capital social excludente ao congregiar pessoas semelhantes, gerar sentimentos negativos para aqueles externos à rede, tais como xenofobia ou racismo.

No entanto, estariam esses tipos de capital social fadados a fazer a sociedade fracassar, cada um isoladamente? Ou os efeitos negativos seriam produzidos, mais que por um tipo de capital social isolado, por reflexo de uma relação inseparável entre redes, normas e confiança? A última opção parece ter fundamento na percepção de que nem sempre o sentimento de boa vizinhança só tem a trazer maior bem-estar econômico, ao melhorar transações e participação política. Elster afirma que

Social relations among neighbors would be disturbed if wealth differences were too blatantly displayed, and if some treated others as salaried employees. An unintended consequence of many monetary deals among neighbors could be the loss of the

spontaneous self-help behavior that is a main benefit from living in a community. By preventing deals, the norm preserves the community (ELSTER, 1989, p. 110).

Ou ainda,

The norm against flaunting one's wealth may just be a special case of a higher-order norm: Don't stick your neck out. "Don't think you are better than us, and above all don't behave in ways that make us think that you think you are better than us" (SANDEMOSE, 1936). This norm, which prevails in many small communities, can have very bad consequences. It can discourage the gifted from using their talents, and may lead to their being branded as witches if nevertheless they go ahead and use them (THOMAS, 1973, p. 643-44). By preserving the community, the norm stifles progress (ELSTER, 1989, p. 110).

Isto é, não seria improvável que capitais sociais de efeitos maléficis para a sociedade fossem, na verdade, aspectos das mesmas normas e especificidades de uma comunidade, que não poderiam ser separados de capitais sociais 'benéficos' por se manifestarem a partir do mesmo substrato. É possível que redes que congregassem capital social denso poderiam coincidir com redes que congregassem capital social exclusivo, por exemplo, sendo estas propriedades de um mesmo objeto. Uma comunidade poderia ao mesmo tempo demonstrar uma grande reserva de recursos sociais a quem estivesse em dificuldades e ao mesmo tempo disseminar comentários indiscretos sobre a situação, tornando o membro desconfortável; voltarem-se para si mesmas e terminarem por assumir sentimentos bairristas; punir com sanções pesadas delitos leves; fomentar vingança, códigos de honra paralelos ao Estado, ou mesmo distorcer, a partir desse sentimento, a noção de justiça ao executar linchamentos.

Redes densas, no sentido proposto por Mark Granovetter (*apud* PIO, 2001, p. 20 e PUTNAM, 2002, p. 10), também poderiam amplificar o impacto de corrupção no governo e levar a quedas exageradas na confiança política (cf. DELLA PORTA, 2000 sobre corrupção e WUTHNOW, 2002 sobre percepção da imagem do governo).

Por outro lado, há dados que parecem contradizer as especulações que circundam o descompasso entre confiança social e confiança política. Hall (2002) observa que para a Grã-Bretanha essa relação apresenta forte correlação, contradizendo os achados de Katzenstein, Della Porta, Newton e Pippa Norris (*apud* DELLA PORTA, 2000, p. 202), o que só vem a tornar a relação entre ambos mais obscura. Para explicar esses resultados, Wuthnow arrisca que

The reason for this is that national leaders serve a symbolic role heightening the public's willingness to believe that human nature is good when their leaders are trustworthy, and undermining that confidence when leaders behave less admirably. The implication for leaders should be clear: if the public is less willing to trust human nature, it is

not because the public is spending less time in voluntary associations; it is because leaders themselves are not living up to the public's expectations (WUTHNOW, 2002, p. 87).

De fato, a confiança nas instituições políticas não pode ser tratada no mesmo patamar da confiança específica ou mesmo generalizada, mas senão como uma expectativa dos cidadãos acerca do cumprimento do papel atribuído a essas instituições (HARDIN, 2000, p. 31). Isto é, confiança política poderia ser um conceito construído a partir do nível de satisfação do cidadão para com essas instituições, bem como da imagem destas¹⁴.

Da mesma forma, valores de igualdade política¹⁵ que constituem pressuposto para o bom funcionamento de uma democracia, ou seja, do apoio não só à diversidade de interesses e liberdade política dos cidadãos como também, e principalmente, ao sistema legal e eleitoral em que se assenta o regime de uma democracia liberal, foram observados estar intimamente ligados à distribuição de capital social (PUTNAM, 1997, p. 117).

4.2 Confiança social e confiança política

Peter Hall (2002), em estudo de caso sobre a Grã-Bretanha do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1990, verifica que, não obstante a extensão para outros países desenvolvidos do mundo ocidental das mudanças sociais identificadas por Putnam como responsáveis pela queda de capital social (universalização do acesso à televisão, efeito geracional, reformulação do papel da mulher, etc), na Inglaterra os níveis teriam se mantido estáveis. Considerando também redes informais como fonte de socialização com amigos, conversas com vizinhos e atividades regulares informalmente organizadas (HALL, 2002, p. 27), ele busca como explicação para uma tendência de estabilidade do capital social britânico a revolução educacional que durou três décadas e que transformou

¹⁴ E aqui não basta argumentar em torno dos limites do impacto da inovação tecnológica vista como a universalização do acesso à televisão; aspectos qualitativos da programação televisiva podem estar em jogo. O impacto de uma programação diferenciada do resto do mundo poderia ser reforçado pelo achado de que a disseminação da televisão, diferentemente do que foi argumentado por Putnam (2000). Na Inglaterra essa variável teve pouco ou nenhum impacto sobre indicadores de capital social e níveis de participação política (HALL, 2002, p. 34). É verdade que outros fatores poderiam ter compensado uma tendência que, na ausência destes – como revolução educacional e políticas governamentais – teria se mostrado de queda, mas ainda assim pode ter algum valor explicativo e valeria a pena ser analisado em plataforma empírica.

¹⁵ Índice de apoio à igualdade política:

1. As pessoas devem poder votar mesmo que não tenham discernimento para tanto;
2. Poucas pessoas sabem de fato o que é melhor para elas a longo prazo
3. Certas pessoas estão mais capacitadas a liderar este país em virtude de suas tradições e origens familiares; e
4. Sempre será necessário contar com alguns indivíduos fortes e capazes, que saibam comandar. (os itens 2, 3 e 4 apresentando pontuação inversa) (PUTNAM, 1997, p. 117).

o sistema educacional de um sistema excludente por classe e gênero, pouco centrado no ensino superior, para um em que se ofereceria oportunidades equitativas e de maior alcance¹⁶; mudanças na estrutura de classe, tornando a classe média maior e a classe trabalhadora menor – pois os níveis de capital social observados para a classe média são substancialmente maiores que os observados na classe trabalhadora; e os efeitos de políticas governamentais voltadas para fortalecer iniciativas da sociedade civil, como forma de ocupar espaços que de outra forma seriam reservados ao governo. Hall encontra também que, enquanto o recrutamento de cidadãos em associações da sociedade civil permaneceu estável, a confiança social declinou, acompanhada pela confiança política (HALL, 2002, p. 52).

Esses achados levam a indagações sobre o relacionamento anteriormente previsto pelo marco teórico do capital social entre associacionismo e confiança. Isto é, enquanto redes sociais formais e informais permaneceram relevantes dentro da sociedade britânica e, ainda mais, também a participação política, a inclinação geral das pessoas a confiarem em seus concidadãos e nas instituições políticas apresentou-se em queda ao longo do período analisado. Como foi discutido na seção anterior, esses resultados poderiam ser compreendidos à luz de que a confiança generalizada teria implicações diferentes da confiança específica, na qual existem vínculos sociais entre dois cidadãos mediados por laços afetivos que se constroem a partir de interações e implicações da norma de reciprocidade. Não obstante, Hall busca explicar esse fato através de possíveis mudanças de valores morais, como relativismo moral e atitudes voltadas para interesse próprio, bem como através de mudanças que as associações estariam sofrendo – descritas anteriormente por Skocpol como a substituição de associações comunitárias tradicionais por agências profissionalizadas.

Para Della Porta, entretanto, a solução para este quiproquó passa por outra alternativa: a de que o desempenho institucional é que consistiria na variável independente nessa relação. Significa dizer que, ao invés da presença ou ausência de capital social, a confiança política ou confiança no governo seria antes determinada pela boa governança ou pelo seu oposto, corrupção política.

4.3 Capital social e governança

Da mesma forma que poderia ser instaurado um círculo virtuoso entre capital social, desempenho institucional e confiança política, Della Porta nos indica o caminho inverso: o círculo vicioso entre corrupção, ausência de capital social ‘benéfico’ e desconfiança nas instituições democráticas. Mais além, uma vez estabelecida corrupção

¹⁶ Tendo em vista que “It is well established that each additional year of education increases the propensity of an individual to become involved in community affairs, whether by joining in an association or by providing voluntary work for the community (HALL, 2002, p. 35)”.

sistêmica, um sistema de normas e redes desenvolver-se-ia a fim de reduzir os riscos e custos inerentes a atividades ilegais (DELLA PORTA, 2000, p. 205), à semelhança do que ocorre com a máfia. Isso significa que, a exemplo das províncias italianas, um cenário em que num momento (t0) fossem instituídas as mesmas estruturas administrativas e mecanismos institucionais de governo, a partir dos divergentes sistemas de normas e redes existentes em cada região caminhos totalmente diferentes seguir-se-iam. A ação de emancipar por igual estruturas organizacionais, em um ambiente decisório imediatamente anterior que se constituía centralizado, no qual estruturas regionais sinalizavam determinadas capacidades distintas de autogestão encontra forte apoio na abordagem do institucionalismo histórico (cf. HALL & TAYLOR (1996) e nota de rodapé 1 neste trabalho) e poderia ter analogia em uma imaginária declaração de independência das regiões brasileiras, em que o repasse a regiões como Norte e Nordeste por parte da autoridade central cessaria e os recursos teriam permanecido concentrados nas regiões mais ricas, as quais sairiam beneficiadas por suposto.

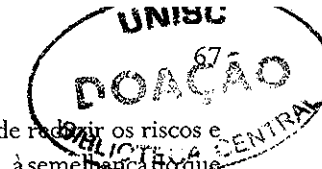
É necessário, portanto, analisar a *adaptação* do instrumento institucional às condições não somente socioeconômicas, como nesse caso, mas também às normas preexistentes, redes e níveis de confiança social dos afetados pela reforma institucional e confiança política dos cidadãos, para que delas se possa extrair resultados semelhantes.

Dessa forma, o capital social ‘benéfico’ ou ‘maléfico’, capazes de fomentar as virtudes democráticas colocadas no início desta seção, seriam determinantes para explicar o sucesso de implementação de uma nova estrutura institucional. Mas e quanto a estruturas já estabelecidas; qual seria sua contribuição?

Uma forma a partir da perspectiva de *policy-making* que possibilitaria às instituições desempenharem seu papel de forma a corresponder eficazmente a demandas dos cidadãos constituiria em o comportamento da burocracia governamental ser, ele próprio, afetado pelas benesses do capital social na comunidade em que funciona tal burocracia. Significa dizer que indivíduos inseridos em redes de capital social ‘benéfico’ que, ao mesmo tempo, ocupassem cargos dos quais dependesse o atendimento ao cidadão, a formulação e implementação de políticas públicas, tenderiam a se tornar mais sensíveis às demandas da comunidade e também a ter melhor desempenho por trabalharem sob maiores expectativas e cobranças, dada ameaça dos dispositivos de sanções sociais efetivados por concidadãos, familiares e amigos.

Uma alternativa a essa solução ‘micropolítica’, ou de conversão do burocrata, consistiria em políticas governamentais direcionadas para o fortalecimento da sociedade civil, especialmente através de parcerias. Tornando o poder público envolvido em ações conjuntas com associações formais e mesmo buscando tornar a rede decisória do poder público ‘permeável’ a redes informais inclusivas, embora não obrigatoriamente mas possivelmente, proporcionaria melhor canalização de demandas dos cidadãos na formulação e execução de políticas públicas.

Isto é, políticas de concessão de jurisdições anteriormente cabidas ao poder público



ou criação de novas instâncias para compartilhamento de poder e ação conjunta com organizações da sociedade civil poderiam vir a trazer não somente os benefícios anteriormente esperados de políticas públicas, mas também propiciar maior participação política, confiança política e eficácia política. Um risco clarividente seria o de, no limite, os custos decisórios tornarem-se por demais altos a ponto de prejudicar a condução do processo; o que poderia ser contornado, em parte, pela redução de custos advinda da relação de confiança específica ou, em certos casos, generalizada, que implicaria em custos de contrato nulos. Essa estratégia, por sua vez, apresentaria também maior ou menor risco, em função da confiabilidade dos atores envolvidos e recursos confiados (ver seção 2 deste artigo).

Não obstante os riscos envolvidos, a experiência britânica demonstra que, ainda que por decisões unilaterais, o poder público pode delegar e estimular o associativismo, embora normas e confiança estejam além de seu alcance e capacidade. Resta saber, portanto, se a partir de relações não tão esclarecidas entre associativismo, normas sociais e instituições políticas é possível acertar o alvo através de uma retroalimentação entre políticas públicas, participação política, confiança e eficácia política e capital social.

5 CONCLUSÕES

Por fim, vale a pena retomar a problematização inicial de Oliveira Vianna, para quem as virtudes democráticas eram 'traços culturais' sobreviventes de aldeias agrárias do mundo europeu e anglo-americano, cujas origens remontariam à alvorada do período neolítico (VIANNA, 1974, p. 99) e cujos motivos de surgimento seriam incertos. Estariam as comunidades que não tivessem a fortuna de disporem desses traços culturais ou, como propõe Della Porta, 'abençoadas' com normas sociais, confiança e redes sociais que privilegiassem um bom governo, fadadas ao fracasso completo?

Como vimos, a alternativa a essa explicação seria a de que é possível fomentar capital social através de dispositivos institucionais formais ou informais, tal como a sujeição de indivíduos a repetidas situações, caso a opção pela abordagem institucionalista de escolha racional tenha sido feita, oferecendo salvaguardas em caso de quebra do 'contrato' subentendido ou utilizando normas sociais para impulsionar iniciativas de cooperação e ação coletiva.

Mas, dentro dessa proposta, que papel teriam esse e os outros elementos sociológicos do capital social? É possível que indivíduos, ao interagir entre si, seriam integralmente motivados pelo seu próprio interesse, não havendo limites externos a ele que os impelisse a agir, e em outras ocasiões, constrangido por elementos fora do alcance dos atores racionais? Ao mesmo tempo, a partir dessas interações, seria possível que desenvolvessem laços afetivos, ou que introspectassem um papel social que lhes definiria identidade própria e que, de alguma forma, cercaria a ação plenamente racional?

Na tentativa de construção de um quadro geral, pudemos perceber que, embora o associativismo, por produzir e disponibilizar oportunidades de contato pessoal desen-

cadeie confiança social, sem esta o passo inicial dificilmente será dado; mais além, que no caso britânico sequer apresentam correlação substancial associativismo e confiança. Vimos também que as formas de interação dentro dessas associações podem muitas vezes ser pervertidas para outras finalidades que poderão vir a minar futuras predisposições entre os cidadãos, ou simplesmente ser indiferentes às capacidades e atribuições vislumbradas como necessárias ao bom desempenho das instituições democráticas. Também que a estrutura de associações cristalizada em agências profissionalizadas não gera o efeito esperado de aumento da confiança social ou política, mas que, ao mesmo tempo, a possibilidade de estruturação de congregações horizontais de cidadãos comuns, tem comprometida a eficiência com que estas alcançam resultados – razão pela qual estariam sendo substituídas. Obscura também é como a confiança social, tanto específica como generalizada, relaciona-se com a confiança política, nas instituições, políticos e sistema legal democrático como um todo; menos fácil ainda, a condição de verificação de hipóteses na realidade e correção da teoria.

Tendo em vista esse cenário, nada seria mais racional da parte de investigadores do que abandonar as dubiedades desse campo de estudo e abraçar o velho e bom institucionalismo da ciência política; entretanto, o movimento que se observa é de um volume incessante de desenvolvimento de novas indagações e especulações sobre o assunto.

Na verdade, como nos lembra Putnam, a preocupação com o papel de comunidades e da sociedade civil não é nova, e muito já fora produzido no sentido de 'comunidades de aldeia', no sentido concedido por Oliveira Vianna, estarem fadadas a perecer diante da industrialização e centralização política. No entanto, a forma como as instituições democráticas suscitaram a importância do capital social e, portanto, de elementos do domínio do institucionalismo 'sociológico', nos conduz de volta para o fato muitas vezes negligenciado de que as instituições têm sentido senão na medida em que existem para resolver impasses da sociedade. Nas palavras de Fábio W. Reis,

É claro que temos política fora do Estado. Temos política em toda situação de conflito potencial ou real. (...) O Estado vai surgir, nesta perspectiva, precisamente como a aparelhagem institucional destinada a processar os conflitos que se dão no âmbito da sociedade, ou como resposta aos problemas que ocorrem em conexão com tais conflitos, aparelhagem que os agentes em conflito vão tratar conseqüentemente de influenciar ou empolgar. Assim, a própria *definição* adequada de política remete ao plano geral da sociedade." Em segundo lugar, as características do próprio Estado não podem ser *explicadas* senão por referência à sociedade. Para tomar o tema da autonomia do político entendida como iniciativa ou presença do Estado (*stateness*), é claro que, se o Estado é, neste ou naquele caso, capaz de iniciativa, a explicação disso tem de ser buscada nas condições sociais que permitem que o Estado seja assim. Não temos onde encontrar resposta para a questão das razões da capacidade de iniciativa do Estado senão no plano da sociedade e das relações entre atores sociais (REIS, 2002, p. 5-6).

Mais além da dicotomia Estado-sociedade, trata-se de decidir, tendo em vista a discussão aqui levantada, como deve ser tratada, dentro da suposta relação causal entre capital social e democracia, o primeiro deles: se a partir de concreções de normas sociais, como normas de reciprocidade, retribuição e cooperação, dentre outras – cuja origem poderia, mas não necessariamente, remeter ao argumento elusivo ‘cultural’¹⁷ -; ou como a partir de dispositivos institucionais no sentido econômico do termo, ou seja, como o estabelecimento de regras e mecanismos que possibilitariam, dependendo das circunstâncias em que são instituídos, os elementos constitutivos do capital social – o florescimento de confiança, normas e redes sociais ‘benignas’ – as quais, como argumentamos, nem sempre poderiam ser privadas de efeitos maléficos de algumas de suas qualidades.

A proposta de que a compreensão dessas regras e mecanismos deveria ser estendida para aspectos informais torna esse quebra-cabeça ainda mais difícil de solucionar, uma vez que encontrar o ponto de tangência entre institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico seria não menos problemático. No entanto, é possível arriscar algumas conclusões a partir da discussão aqui colocada.

A primeira é a de que não há impedimento para que procedimentos como mitos e cerimônias, focalizados pela perspectiva sociológica e assimilados por organizações ou instituições não tenham sido, em um momento original, criados para satisfazer uma necessidade racional, e por outro lado tampouco que esses procedimentos constituam um fator restritivo não menos extenuante da ação racional em diversas ocasiões, podendo ser manipulados para alcançar a eficiência e interesse dos atores envolvidos. Tanto parece um caminho promissor que a concreção desses dois elementos já tem sido instrumentalizada por teóricos, embora os de tendência economicista, como Coleman (1990, p. 91-116), ao assumir esses elementos como fundamentados na racionalidade do indivíduo, negligenciem seus efeitos restritivos sobre a ação racional. Essa seria um possível ponto de junção entre a vertente ‘sociológica’ e a vertente de ‘escolha racional’ aqui tratadas.

De forma inversa a essa tentativa, também a forma como confiança, normas e redes sociais reduzem custos de transação e facilitam transações econômicas tem sido identificada como uma relação robusta pela literatura. Há uma outra intuição levantada pelos próprios institucionalistas da escolha racional, ainda que não evidente e muito menos estruturada, a saber: a de que as normas sociais e demais elementos sociológicos tenham sido criados e sobrevivido de forma a gerar ganhos coletivos e de fazer com que interesses individuais fossem melhor atendidos, ou seja, visando a um equilíbrio positivo.

De ambos os modos, as normas e redes sociais que compõem o capital social aparecem subordinadas a um padrão que volta-se, afinal, para a escolha racional do indivíduo. Suspeitamos que isso se deva a uma grande interrogação sobre o papel que de

¹⁷ Há argumentos acerca da origem das normas como adaptação genética (cf. ELSTER, 1989).

fato elas exercem no funcionamento de instituições democráticas que extrapolem o pessimismo de Vianna ou à loteria de Della Porta, ou seja, à dificuldade de sua instrumentalização e inserção como variáveis explicativas dentro de um corpo teórico cujas implicações possam ser construídas e desenvolvidas sob regras mais gerais, e sujeitas a testes sobre seus efeitos sobre a ação individual ou organização coletiva, a fim de que se possa dizer que são fatores explicativos significativos para a Ciência Política.

E, como toda a literatura institucionalista, e das ciências sociais em geral, pudemos perceber que a literatura de capital social, além de contar com uma definição obscura do caráter deste conceito e de seus elementos, uma vez que os proclama como explicação alternativa à institucional e ao mesmo tempo tenta se inserir na literatura institucionalista, prescinde, apesar de numerosos e grandes esforços empíricos, de construção e verificação da relação entre seus elementos constitutivos e desempenho político. Na ausência de verificação empírica, parece-nos claro, os modelos e estruturas explicativas derivadas da ação racional do indivíduo têm alcançado com muito mais robustez, adaptabilidade e relevância explicativas.

Na verdade, parece-nos necessário, antes da verificação empírica, esclarecer a forma e mecanismos pelos quais normas sociais e redes sociais influenciam aspectos relevantes de regimes democráticos, como o desempenho institucional, a participação política, confiança nas instituições democráticas e eficácia política para que correlações fortes ou fracas observadas entre capital social e estrutura política em diversos países, regiões e comunidades façam sentido.

E, se não for possível estruturar melhor relações sociológicas passíveis de generalização que expliquem satisfatoriamente os objetos de estudo em questão, ou mesmo alcançar um ponto de convergência entre a abordagem sociológica e a abordagem racional - no que diz respeito ao caráter constitutivo e efeitos do capital social – sem que desarmonias e incongruências sejam geradas, é preciso considerar outros – ou já encontrados - caminhos que tragam melhores ganhos explicativos e que permitam verificação empírica mais precisa sobre o papel do capital social no desempenho de regimes políticos democráticos.

6 REFERÊNCIAS

- ALDRICH, John H. - *Why Parties? The origin and transformation of political parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- BERGER, P. e BERGER, B. Socialização: como ser membro da sociedade. In: FORACCHI, M. e MARTINS, J. S. *Sociologia e Sociedade*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.
- COLEMAN, S. J. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- DELLA PORTA, D.) Social capital, beliefs in government and political corruption. Press. In:

- PHARR, S.; R. PUTNAM, eds. *Disaffected democracies*. Princeton: Princeton University Press, p.202-28, 2000.
- GREEN, D.P. e SHAPIRO, I. *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- HAAS, Peter M., Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: *International Organization*, v. 46, n. 1, Winter, 1992
- HALL, P. A e R.C.R. Taylor. Political Science and the three new institutionalisms. In: *Political Studies*, XLIV, p. 936-957, 1996.
- HALL, P. Great Britain: the role of government and the distribution of social capital. In: PUTNAM, ed. *Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, p. 21-58, 2002.
- HARDIN, R. The public trust. In: PHARR, S.; PUTNAM, R., eds. *Disaffected democracies*. Princeton: Princeton University, p. 31-51, 2000.
- _____, R. Conceptions and explanations of Trust. In: COOK, Karen, ed., *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation, 2001.
- KATZENSTEIN, P. Confidence, trust, international relations and lessons from smaller democracies. In: PHARR, S. & PUTNAM, R. eds. *Disaffected democracies*. Princeton: Princeton University, p.121-48, 2000.
- MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- OFFE, C. E. S. FUCHS. A decline of social capital? The German case. In: PUTNAM, ed. *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, p. 189-244.
- OLIVEIRA VIANNA, F. J. *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Record, 1974.
- OSTROM, E. *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PADILLA, Alexandre. *Property Economics of Agency Problems*. S/D, S/L, mimeo.
- PARSONS, Talcott. *The social system*. Londres: Tavistock Publications Ltd., 1952.
- PIO, Carlos. *A construção política da economia de mercado no Brasil: estabilização e abertura comercial (1985-95)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, tese de doutoramento, 2001.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- _____. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Shuster, 2000.
- _____. La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta 94/95*, Madrid: Editorial Pablo Iglesias, p.89-105, 2001.
- _____. *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, 2002.

- REIS, F. W. *Sociologia Política*. Trajetórias e Perspectivas. Transcrição, revista pelo autor, de palestra pronunciada no workshop organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC, em 04/04/2002, 2002.
- SHEPSLE, K. & M. BONCHEK (1997) *Analysing politics*. New York: W. W. Norton & Co.
- SKOCPOL, T. United States: From membership to advocacy. In: PUTNAM, ed. *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, pp 103-136, 2002.
- TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. São Paulo: Edusp, 1977.
- WORMS, J. France: old and new civic and social ties in France. In: PUTNAM, ed. *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, p.137-188, 2002.
- WUTHNOW, R. United States: bridging the privileged and the marginalized? In: PUTNAM, ed. *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, p. 59-102, 2002.

Recebido para publicação em 25/11/03

Aceito para publicação em 19/12/03