

Obstáculos à construção de uma “nova” sociedade na América Latina.

Qual é a utilidade do conceito de capital social nesse processo?

Uma característica marcante dos regimes democráticos contemporâneos é de que eles dependem do apoio dos cidadãos para sua sobrevivência e efetivo funcionamento (EASTON, 1965). Atualmente, a comunidade acadêmica nas ciências sociais atribui um peso decisivo ao apoio político que as pessoas dão ao sistema político vigente. Assim, não é novidade que o tema da democracia tenha recebido tanta atenção em relação a sua conceituação e mensuração. É preciso, portanto, ter uma visão integrada e holística do processo de democratização nos países em desenvolvimento.

Um dos problemas teóricos atuais é explicar por que os regimes latino-americanos não têm conseguido fomentar uma participação política mais intensa e por que o novo *status* democrático não tem criado as bases para a redução da desigualdade social.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que a democracia no seu sentido difuso encontra amplo apoio, na sua dimensão específica, o apoio político aos valores, instituições e gestores públicos está declinando na medida em que os cidadãos estão mais críticos aos seus líderes políticos, suas instituições governamentais e seu sistema democrático. São mais desconfiados dos políticos, se identificam menos com partidos políticos, tem menos confiança nas suas principais instituições de governo, acreditam que o governo beneficia uma minoria e estão insatisfeitos com a forma como a democracia funciona nos seus países (NEWTON, 2006).

Não é diferente o caso latino-americano, pois após a implantação de democracias representativas no período chamado de terceira onda (HUNTINGTON, 1996), que gerou um otimismo em formar uma base socioeconômica mais equitativa, bem como proporcionar as bases para uma participação política mais efetiva dos cidadãos na arena política, essas expectativas parecem estar longe de se concretizar, produzindo o que Huntington (2009) denominou de melancolia, a qual produz conflitos e instabilidade internacional e nacional.

A tendência dessa desilusão no continente latino-americano se manifesta nas opiniões dos latino-americanos em pesquisas de opinião realizadas nas últimas décadas (*Latinobarometro*, *World Values Survey*, *Encuesta Panamericana*, LAPOP, entre as mais importantes), que mostram que os cidadãos têm perdido a fé na habilidade e capacidade dos governos para resolver os problemas essenciais da sociedade (saúde, educação, moradia e segurança).

Desse modo, apesar dos avanços institucionais significativos, Kliksberg (2000) mostra que continua existindo no nosso continente um atraso no que se refere à participação política dos cidadãos, na medida em que não tem se traduzido em participação social. Essa situação, no entanto, é considerada normal na vertente teórica de cunho agregativo *vis-a-vis* uma perspectiva deliberativa social que destaca a necessidade de proporcionar oportunidades iguais para todos (YOUNG, 2000). A ênfase numa abordagem liberal-democrática, que se tem tornado hegemônica na ciência política, privilegia a análise do regime em detrimento da dimensão social. Isto pode ser atribuído ao fato de que tal perspectiva teórica considera a democracia unidimensional e elitista, simplificando sua aplicação (DAHL, 1971). A popularidade desse enfoque de acordo com Burchardt (2008) pode ser atribuída à sua simplicidade empírica e explicativa.

A despeito do surgimento de novos dispositivos de mobilização política tais como o capital social, o problema da apatia e anomia se mantêm. Este artigo examina os dilemas para o processo de construção democrática, destacando a prevalência de práticas políticas danosas para a coesão social. Nessas condições, as intenções participatórias enfrentam obstáculos importantes, tais como a continuidade da desigualdade, da pobreza e do desenvolvimento humano, agravadas por práticas danosas para o fortalecimento democrático, como a corrupção.

Com base nessas constatações, este artigo busca compreender de que forma a construção democrática neste continente é constringida por fatores

considerados estruturais. Os fatores examinados neste artigo são: a corrupção, a insuficiência dos mecanismos representativos tradicionais, o papel da desigualdade social, a desconfiança política e interpessoal e a reduzida participação em atividades políticas. Num segundo momento, avaliamos até que ponto as iniciativas comunitaristas, principalmente o capital social, também é impactado diminuindo sua eficácia na construção de mecanismos alternativos de envolvimento político.

Desta discussão são formuladas três hipóteses sobre o relacionamento entre a dimensão institucional e a dimensão cultural no desenvolvimento democrático. Essas hipóteses são testadas na última parte do artigo com o uso de dados da pesquisa do tipo *survey* probabilística “Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na promoção da cidadania e qualidade de vida”, realizada pelo Nupesal/UFRGS, em 2005, envolvendo as cidades de Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile.

A corrupção

Um dos principais obstáculos para o progresso democrático se refere ao papel deletério da corrupção. Esta que até pouco tempo não despertava o interesse acadêmico, nos últimos anos tem se transformado em tema associado às deficiências da democracia contemporânea. Ao contrário do que se pensava tradicionalmente a respeito de que um pouco de corrupção possibilitava um melhor funcionamento da democracia, no sentido de reduzir os custos de transação e reduzindo as ineficiências de regras incompreensíveis (ANECHIARICO e JACOBS, 1996), atualmente há uma linha de pensamento que defende a ideia de que a corrupção é um sintoma bem como uma disfunção dentro das democracias (THOMPSON, 1995).

Para Thompson (1995), a corrupção quebra o vínculo entre o processo de decisões coletivas e o poder das pessoas para influenciar nessas decisões por meio da liberdade de expressão e do voto, vínculo esse que define a democracia. Assim, a corrupção reduz o domínio eficiente da ação pública, reduzindo as agências públicas de ação coletiva a meros instrumentos de benefício privado. Nessas circunstâncias, os serviços públicos são ineficientes, não somente nas áreas de coleta de impostos e gastos públicos, mas, sobretudo, pelo fato de que se criam possibilidades para que as atividades públicas sejam envolvidas por práticas de corrupção para benefício particular. É o que Banfield (1958) denominava de familismo amoral na política.

A corrupção, vista sob esse ângulo, mina as bases de uma cultura democrática. Isto ocorre porque quando as pessoas perdem a confiança em relação ao caráter público das decisões políticas tornam-se céticas em relação às instituições da democracia representativa e em relação aos gestores públicos. Questionam também a sua própria capacidade de envolvimento em atividades políticas públicas e preferem, de maneira geral, se envolver em ações de caráter privado e em benefício próprio. Nessa linha de pensamento, a corrupção não é considerada em termos morais, mas em termos de comportamento de desvios associados a uma motivação particular de ganho privado em detrimento do interesse público.

Vista dessa forma, a corrupção facilita a mensuração do comportamento individual quando vai contra as normas e regras operacionalizadas em leis. Tal definição possibilita que se desenhem instituições formais para controlar, reduzir e eliminar as práticas de corrupção no serviço público. No entanto, em países onde as instituições são frágeis e pouco fiscalizadas por dispositivos formais e menos ainda por mecanismos societários, a corrupção, em nossa opinião, impacta estruturalmente o sistema de crenças da cidadania, gerando um círculo vicioso de desvalorização dos princípios republicanos e cívicos, comprometendo, portanto, a construção de uma democracia social e redistributiva. É, nesta perspectiva, um problema de ética e moral política.

Sob esse ângulo, a corrupção mina as capacidades de associação dentro da sociedade civil na medida em que generaliza a suspeita, bem como erosiona a confiança e a reciprocidade (WARREN, 2004). De fato, se constitui num tipo específico de desempoderamento injustificável, diminuindo possibilidades de ação coletiva e constringendo um pilar essencial da democracia — os valores democráticos. A sua presença estrutural no processo de construção política de um país se constitui, portanto, em obstáculo formidável a ser superado.

Uma vez que práticas de corrupção são vistas como algo natural, embora condenadas eticamente, o ceticismo cresce e a desconfiança na política aumenta. A este respeito Niebuhr (1950, p. 23) argumentava que a capacidade que tem o homem para a justiça faz com que a democracia seja possível, porém a proclividade do homem para a injustiça faz com que a democracia seja necessária. De acordo com Krishna (2002), a mera criação de instituições de cima para baixo não é suficiente para potencializar a plena participação cidadã. É necessário que elas sejam consideradas transparentes, honestas e que contem com o apoio majoritário da população. A ideia de que, quando

manipulações ocorrem, a introdução de instituições simples corrige e resolve o problema não se aplica em países com déficits materiais significativos.

Insuficiência da poliarquia e limites da participação

Um dos perigos de conceituações **universais** é de que geralmente não incorporam nas suas análises o impacto de fatores autóctones de sistemas nos quais se visa generalizar. A engenharia social procedimentalista, por exemplo, tende a excluir de suas análises as tradições históricas bem como as peculiaridades culturais de um país. A perspectiva formal poliárquica privilegia formas positivistas de conhecimento, favorecendo noções hierárquicas de expertise e poder. O caráter excludente desse tipo de política de poder nega o direito de as pessoas incluírem suas experiências de vida no desenvolvimento do planejamento.

A ênfase nos procedimentos formais eleitorais, principalmente o voto, para caracterizar a democracia contemporânea, encontra respaldo no princípio de que além, de ser um aspecto facilmente identificável, é facilmente operacionalizado. Entretanto, medir procedimentos formais não revela as relações de poder subjacentes, e são essas relações que podem auxiliar na compreensão mais aprofundada sobre quando e por que os cidadãos decidem participar na política. Avaliações sobre a democracia, além dos processos eleitorais, precisam incluir esses aspectos, pois os padrões de comportamento eleitoral formal não nos indicam necessariamente o estado de saúde de uma democracia.

No caso específico da América Latina, acreditamos que as ênfases excessivas nos dispositivos poliárquicos da democracia representativa têm implicado no esquecimento do significado do envolvimento comunitário e da deliberação. É preciso, portanto, pensar a democracia também na sua dimensão social para melhorar a qualidade de vida e propiciar um crescimento econômico sustentado, possibilitando resolver efetivamente os déficits de sociedades materialmente não-resolvidas.

Há um consenso atualmente a respeito da existência de canais, além do voto, que precisam ser incorporados dentro da definição de democracia. Tais iniciativas surgiram e propiciaram o desenvolvimento de várias formas de resistência, principalmente no âmbito local, de onde surgiram iniciativas pioneiras de natureza participativa na estrutura democrática vigente. Esforços locais de mobilização, por meio de modalidades participativas de caráter

informal, têm prosperado, redefinindo, embora ainda de maneira incipiente, o lugar dos marginalizados do processo político e parece ter se iniciado um processo de democratização do desenvolvimento. A questão a ser respondida, entretanto, é avaliar, como Kliksberg (2000) sugere, se esses esforços serão transitórios ou se começam a aparecer as pré-condições necessárias para que a participação se instale solidamente no contexto latino-americano. Consideramos que, no caso da América Latina, práticas políticas atrasadas inibem o desenvolvimento democrático e a participação popular.

De acordo com Shaw e Martin (2000), para responder à questão sobre as possibilidades de participação popular direta, é necessário diferenciar entre desenvolvimento comunitário e trabalho comunitário. O primeiro deriva de políticas do Estado, enquanto o segundo diz respeito à intervenção ativa de trabalhadores profissionais nas comunidades. Desse modo, pode-se dizer que o desenvolvimento comunitário trata as pessoas como objetos da política, enquanto o trabalho comunitário está preocupado com o desenvolvimento das pessoas como sujeitos da política. Desse modo, os investimentos em políticas de trabalho comunitário visam fomentar o papel educacional do trabalhador. Tais iniciativas geralmente ocorrem em contextos locais, que é onde, de fato, o cidadão experimenta a construção de sua cidadania.

A ênfase na discussão comparativa entre o desenvolvimento comunitário e o trabalho comunitário é de que enquanto o primeiro se refere a políticas promovidas formalmente pelo Estado, o segundo se orienta muito mais para regular os pobres do que para o combate da pobreza. Para Shaw e Martin (2000) o desenvolvimento comunitário formal existiu, de fato, para promover e legitimar os interesses do Estado via despolitização dos temas e reduzindo as possibilidades de enfrentá-los de forma séria. Por outro lado, o trabalho comunitário busca o empoderamento dos cidadãos via dispositivos emancipatórios e de caráter informal.

Nas últimas décadas, o princípio de que é necessário trazer o cidadão para a arena pública tem se ampliado e consolidado na bibliografia dos cientistas sociais. Este pensamento propiciou que se estabelecesse um segundo dispositivo de participação política, o qual teria como objetivo usar o planejamento descentralizado como o principal mecanismo de democracia local e de empoderamento cidadão, naquilo que se convencionou chamar de democracia participativa.

A democracia participativa proporciona, além dos procedimentos formais, alternativas ou possibilidades de espaços negociados e de diálogo no desenvolvimento de discursos e práticas. Tal processo parece ser mais evidente em países em desenvolvimento onde o Estado tem se mostrado ineficiente na resolução de problemas sociais essenciais (moradia, educação, saúde e segurança).

Nesse sentido, têm surgido globalmente modalidades de envolvimento político que vão além dos padrões formais; e parecem estar produzindo mudanças significativas na forma como os cidadãos estão encaminhando suas demandas ao Estado. A questão central que emerge nesse processo é avaliar se as iniciativas de participação popular oferecem possibilidades reais de renovação da democracia ou se mais governança poderia, de fato, significar menos democracia. De acordo com Young (2000, p. 34), nossas democracias contêm desigualdades estruturais - por exemplo, desigualdades de riqueza, desigualdade de poder político e econômico, de acesso ao conhecimento e de *status*. Segundo a autora, essas desigualdades são injustas porque produzem ou perpetuam as condições institucionais que geram dominação ou inibem o desenvolvimento pessoal. Mesmo quando os cidadãos têm acesso formal a direitos iguais para participar, na prática têm pouco ou nenhum acesso aos procedimentos por meio dos quais poderiam influenciar os resultados de políticas públicas. Desse modo, a exclusão do processo político se materializa mesmo em situações de fortalecimento poliárquico.

Essa situação tem gerado uma patologia social, ou seja, uma deficiência participativa nos indivíduos ou em grupos e uma patologia institucional que se refere a um desempenho deficiente das instituições no provimento de serviços que atendam adequadamente as necessidades dos cidadãos.

Dois elementos auxiliam a compreender tal fenômeno: (1) o quadro formal institucional se mostra continuamente incapaz de resolver as contradições e dilemas que o sistema produz, a despeito das reformas econômicas estruturais e as políticas compensatórias que se implementam ou acabam se transformando em políticas assistencialistas, e (2) a cada dia se abrem novas perspectivas e canais para construir um novo sistema de mediação política que no início são promissoras, mas posteriormente acabam sofrendo dos mesmos males que seus pares formais.

A despeito disso, há consenso de que a efetividade social da democracia na América Latina, não está associada exclusivamente a indicadores formais.

Putnam (2001) e Coleman (1988) argumentam que existem diferentes fatores extraeconômicos e institucionais que pesam significativamente no desempenho dos países em termos de progresso econômico, tecnológico e de desenvolvimento político-social e na sustentabilidade de economias justas e politicamente igualitárias. Nessa linha de pensamento, além dos elementos formais da democracia representativa, é fundamental que os cidadãos demonstrem fé e confiança nessas instituições e, a menos que uma parcela significativa se envolva no processo político nas suas mais variadas formas, a democracia pode acabar se transformando numa atividade simbólica destituída de conteúdo, pouco contribuindo para solidificar uma democracia plena. Em segundo lugar, é preciso potencializar a capacidade associativa construindo outras formas de cooperação via fortalecimento de uma consciência crítica e cívica que fomente os valores éticos na sociedade.

De fato, o problema que se desenha para as democracias contemporâneas é a erosão dos valores democráticos patrocinado por aqueles que foram eleitos para dirigi-la. Em muitos casos, tal situação tem propiciado o surgimento de democracias deficientes (MERKEL, 1999), democracias iliberais (ENGBERG e ERSSON, 1999), ou democracias delegativas (O DONNELL, 1991).

A característica essencial desses tipos de democracias é a convivência simultânea de regimes democráticos com Estados oligárquicos nos quais o máximo mandatário do país concentra poderes excessivos, subordinando o Poder Legislativo, e abusa de medidas provisórias e decretos-lei. Os exemplos mais recentes são os casos de Venezuela, Argentina e Peru. Em tal cenário os direitos civis são constantemente burlados, e a participação política não prospera.

Isso não significa atribuir um peso hegemônico no processo de democratização a elevados índices de envolvimento político. Sugere-se isso sim que a legitimidade e credibilidade de um sistema político crescem quando as autoridades públicas e as instituições podem ser fiscalizadas não somente por meio de organizações formais, mas, sobretudo, por uma fiscalização cidadã horizontal.

O problema da desigualdade

Da perspectiva puramente institucional, a democracia se fortalece quando os atores sociais convivem em um marco institucional duradouro que, por meio de freios e contrapesos, produz segurança jurídica, define e protege os

direitos de propriedade, e promove a liberdade de expressão. Quando tais aspectos funcionam efetivamente, o sistema institucional produz crescimento sustentado que se espera que beneficie o conjunto da população.

Para esta linha de pensamento não basta ter eleições para que a democracia produza crescimento, a chave está em gerar instituições econômicas e políticas de crescimento e de qualidade. No entanto, quando a tradição de uma sociedade não promove o fortalecimento institucional e, por decorrência, gera o enfraquecimento da democracia, a despeito de ter um regime democrático, surgem os problemas da violência e insegurança da população, se institucionaliza a impunidade, se despolitiza o cidadão, comprometendo a construção de uma cultura política ativa e com eficácia. Nesse contexto, a maioria das democracias na América Latina está longe de ser capaz de assegurar liberdade e justiça para todos.

Nessas circunstâncias, esses países não conseguem alcançar um estágio de democracia plena, pois, se por um lado conseguem alcançar uma legitimidade jurídica (por exemplo, comparecimento maciço às urnas), por outro lado não tem sucesso em gerar uma legitimidade societal (envolvimento cotidiano comunitário em ações políticas). O desafio, portanto, a ser encarado é o de como conciliar condições que auxiliem no desenvolvimento simultâneo de marco institucional com uma base normativa de apoio à democracia, ou seja, da legitimidade do processo político. Um componente a ser considerado é o que diz respeito a formas alternativas de democracia que possibilitem uma intervenção mais direta dos cidadãos no processo político.

Em suma, constata-se uma congruência de pensamento a respeito de que estamos diante de um cenário de ressurgimento da democracia direta a qual encontra amparo no *momentum* de iniciativas de participação comunitária. A principal característica desse tipo de democracia é a tentativa das pessoas em afetar diretamente o governo, afastando-se ainda mais das entidades de mediação política, principalmente os partidos, por não confiar neles. Os cidadãos, segundo essa linha de pensamento, estão mais propensos a aproveitar oportunidades que proporcionem uma participação direta. A questão é saber se os gestores públicos em países em desenvolvimento, à semelhança dos seus pares nos países industrializados, estão aceitando e legitimando outras formas de participação que não a poliarquia formal.

Subjacente a esse argumento está a ideia de que as democracias funcionam de forma mais efetiva quando os cidadãos têm a capacidade de se associar

para alcançar resultados coletivos, capacidade essa denominada geralmente como capital social.

Níveis significativos de equidade estão na base de alguns dos processos econômicos mais prósperos, principalmente nos países desenvolvidos (Japão, Canadá, Europa Ocidental e os tigres asiáticos). Nesses países, a educação tem desempenhado papel fundamental no estabelecimento de atividades com base na ação coletiva. Não é o caso da América Latina, onde se constatou, na década de 1990, que o nível de educação era insuficiente, da mesma forma que a expansão do sistema educacional. Segundo Londoño (1996), nos anos 1990, a força de trabalho média da América Latina tinha apenas o nível de educação que os tigres asiáticos tinham na década de 1970.

Do ponto de vista da cultura política, Almond e Verba (1965) argumentam que a principal variável para a construção de uma sociedade política participativa é a educação. Desse modo, quando a expansão de níveis educacionais é lenta, incide negativamente no atraso do desenvolvimento de uma cultura política solidária, coletiva e participativa, constringendo a participação e gerando subculturas desconfiadas dos seus políticos e instituições.

Nessa perspectiva, os esforços para diminuir a desigualdade social precisam ir além dos receituários formais de inclusão que postulam uma relação linear entre desenvolvimento econômico e democracia. Nas condições atuais dos países latino-americanos, a inclusão social necessita considerar, via promoção econômica, o empoderamento dos setores e comunidades mais pobres e tradicionalmente marginalizados das políticas públicas. O caminho a ser seguido para alcançar esse objetivo tem sido o do capital social.

Capital social

No campo da ciência política o precursor do uso de capital social é Robert Putnam, para quem este conceito permite estabelecer laços comunitários fortes que garantem a ação coletiva, proporcionando que as pessoas participem ativamente do processo de construção democrática via mecanismos não-convencionais de envolvimento político. Pressupõe-se, portanto, que o capital social tem a virtude de possibilitar uma maior participação das pessoas na arena política. Isso não significa desconsiderar que a participação política também é o resultado do papel das instituições políticas formais que empoderam procedimentalmente as pessoas via dispositivos ortodoxos, tais como a realização de eleições e a participação em partidos políticos.

Nesse contexto, capital social é um conceito neutro de multiplicação política. Desse modo, não é inerentemente mau ou bom. A não-alteração ou a diminuição da participação política depende em última análise da capacidade de dar congruência a uma relação virtuosa entre Estado e sociedade via uma infraestrutura cívica. Isto inclui uma sinergia entre a participação formal e a participação informal. Tal processo não descarta a possibilidade de construção de capital social negativo (a máfia, o partido nazista, grupos racistas, entre outros).

Avaliar essas experiências é útil no sentido de saber em que condições o capital social pode produzir resultados indesejados para o crescimento democrático de uma nação. Entretanto, pensamos que o capital social considerado enquanto mecanismo de fortalecimento democrático precisa enfatizar a organização coletiva e comunitária das pessoas para pressionar o governo e os agentes públicos a dar respostas onde os dispositivos convencionais e formais não tem tido resultado. Isto, obviamente, não significa postular a substituição de mecanismos formais por outros meios de caráter informal, mas sim possibilitar que esforços de ação coletiva de base comunitária sejam reconhecidos, ao lado de mecanismos formais, como instrumentos legítimos de demandas políticas. Não há garantias, entretanto, de que o resultado será sempre positivo, pois não se sabe como as pessoas reagirão a chamadas de organização coletiva.

De acordo com Coleman (1990), o capital social é resultado de uma estrutura de normas sociais (obrigações mútuas, confiança e transmissão de informações que encorajam a colaboração e coordenação entre amigos e entre estranhos) e, assim, seria produzido pela sociedade. Uma segunda perspectiva teórica se refere às características sociais de uma pessoa. Seja o capital social produzido pela sociedade ou pelos indivíduos, há um consenso de que sociedades com elevados índices de capital social fortalecem o processo democrático.

Em suma, o conceito de capital social é o resultado de um acúmulo de valores e condições historicamente construídas pelos grupos sociais, entre as quais estariam a confiança, a solidariedade, a cooperações sistêmica, a horizontalização das relações e uma intensa rede de trocas de informações que tornariam uma comunidade dinâmica. No entanto, é preciso reconhecer que as teorias nas ciências sociais, como é o caso de capital social, envolvem construtos que são inerentemente abstratos e exigem uma interpretação

subjetiva na sua tradução para indicadores operacionais. Tais indicadores invariavelmente necessitam levar em conta os contextos onde serão aplicados, para não cometer distorções interpretativas ou entrar num normativismo inócuo.

Um aspecto fundamental em relação ao conceito de capital social é de que o mesmo tem sido desdobrado em três formas ou modalidades, encapsulamento (*bonding*), tipo ponte (*bridging*) e tipo vertical (*linking*), os quais têm sido úteis para compreender com mais profundidade as fontes e resultados do capital social. A esse respeito, Putnam (2000) enfatiza a diferença entre encapsulamento e tipo ponte. Capital social encapsulado se refere à relação entre grupos homogêneos. No entanto, esse tipo de capital social, segundo Portes (1998), pode ter efeitos negativos, na medida em que pode excluir pessoas que não estão dentro das exigências do grupo, ou pode limitar as liberdades dos membros da rede. Por sua vez, o capital social tipo ponte é de caráter heterogêneo, perpassando diversas clivagens sociais. Para Putnam (2000), esse tipo de capital social possibilita conexões com recursos e para a difusão de informação.

Já no que se refere ao capital social tipo *linking* se diferencia do tipo ponte, que é considerado numa dimensão horizontal, pois para Woolcock e Narayan (2000) captura de forma mais adequada as relações verticais na construção de capital social. Desse modo, esse tipo de capital social possibilita que se estabeleçam relações com outros estratos diferenciados do ponto de vista socioeconômico.

Subjacentes a essas definições, identificam-se três ideias principais: (1) o capital social gera externalidades positivas para os membros de um grupo; (2) essas externalidades são alcançadas por meio da confiança generalizada, normas e valores e seus efeitos nas expectativas e no comportamento; (3) confiança mútua, normas e valores surgem de formas informais de organizações com base em redes sociais e associações. Assim, o estudo de capital social está relacionado aos processos com base nas redes que geram resultados positivos via normas e confiança.

Essa definição sugere que o capital social é sempre desejável na medida em que sua presença está equacionada com consequências benéficas. Entretanto, Portes (1998) sugere que tal definição não é adequada em termos de avaliação de políticas. Para o autor, uma definição de capital social adequada para um tratamento empírico rigoroso deve identificar variáveis observáveis que

possam ser utilizadas como sinônimos de capital social. Normas, confiança e expectativas de comportamento são ideias amplas.

A adesão às normas não se constitui *per se* em evidência da importância das redes sociais. No âmago do conceito de capital social está a ideia de que externalidades positivas não podem ser alcançadas sem algum tipo de coordenação, ou seja, há uma falha nesse sentido. Se encontrarmos formas que facilitam a busca e promovam a confiança, podemos melhorar os intercâmbios sociais. Há basicamente duas formas por meio das quais podemos alcançar esses objetivos: (1) via instituições formais (comércio justo) e (2) via relações interpessoais (comunicação face a face sobre oportunidades e interações repetidas que beneficiam as duas partes).

Entretanto, apesar da vasta bibliografia produzida sobre capital social, não existe um consenso a respeito de sua conceituação e muito menos de sua operacionalização. A despeito disso, três fatores parecem ser comuns a todas as definições, sendo elas: (1) as fontes e a infraestrutura do capital social, ou seja, o que torna possível seu nascimento e consolidação; (2) as ações individuais e coletivas que essa infraestrutura torna possível; e (3) as consequências e resultados dessas ações, as quais podem ser positivas ou negativas (FLORES e RELLO, 2001).

Segundo Putnam (2000), na perspectiva do capital social, as relações de confiança bem-desenvolvidas encorajam os atores econômicos a cooperar em esforços produtivos que estão fora das relações de mercado. Os economistas também reconhecem a importância de instituições transparentes e eficientes na determinação do desempenho econômico (COSTA e KAHN, 2003).

Nessa linha de pensamento, um dos principais indicadores de capital social é a confiança e, portanto, é este fator que produz boas instituições. Tal pensamento parte do princípio de que baixos níveis de confiança geram judiciários menos eficientes, mais corrupção e burocracias governamentais de baixa qualidade. Por sua vez, níveis elevados de confiança incidiriam no crescimento econômico no desenvolvimento financeiro e de cidadãos críticos e participativos. A ausência de capital social explicaria, portanto, níveis reduzidos de investimentos em áreas estratégicas, tais como educação e bem-estar bem como a presença da anomia na população.

Este seria o caso dos tigres asiáticos, onde se constatou correlações positivas entre crescimento econômico e igualdade. Taxas altas de crescimento, nesses países, produziram recursos para promover a igualdade e a manuten-

ção da igualdade, auxiliando, por sua vez, as taxas elevadas de crescimento. Vários estudos (KNACK e KEEFER, 1997; TABELLINI, 2009) também têm mostrado correlações significativas de alguns indicadores de capital social, como por exemplo confiança, com crescimento econômico e uma provisão mais eficiente de bens públicos. Pontualmente, a confiança é considerada como fator que corrige as imperfeições do mercado e distorções morais em ambientes incertos, sobretudo em economias nas quais os contratos não são suficientemente garantidos pelas instituições formais.

Fukuyama (1995) utiliza a confiança como atalho para o capital social — valores coletivos, redes sociais e ética cultural — os quais incluem a coesão econômica e crescimento. Para ele, o capital social pode simplesmente ser definido como a existência de certos conjuntos de normas e regras informais compartilhadas entre os membros de um grupo, que permite a cooperação entre eles. O compartilhamento de normas e valores não produz por si só capital social, porque os valores podem ser equivocados. As normas que produzem capital social substantivamente incluem virtudes como reciprocidade, falar a verdade e cumprir as obrigações.

A confiança política institucional e interpessoal, neste sentido, assume centralidade. Alguns autores sugerem que a confiança é crítica para a democracia (MISHLER e ROSE, 1997). A confiança estabelece vínculos dos cidadãos com as instituições que visam representá-los. Por meio desse processo se fomenta a legitimidade e a efetividade dos governos democráticos. A confiança é considerada vital para as novas democracias que evidenciam baixos níveis de confiança atribuído a um legado histórico que privilegia a informalidade e a desconfiança como *modus operandi* de resolução de problemas.

Tais práticas incidem no subdesenvolvimento de relações sociais democráticas que, ao invés de serem de caráter secundário (mediado pelos partidos políticos), se tornam terciárias (relação direta entre o governante e o eleitor em detrimento das instituições políticas), fomentando a manutenção do personalismo e do clientelismo. Por essa razão, nem sempre a quantidade de partidos políticos pode ser equacionada como uma melhor qualidade democrática (DALTON, 2008). O excesso de partidos pode significar um elevado índice de fragmentação dentro da sociedade, inibindo um verdadeiro pluralismo partidário.

Nessas circunstâncias, ao contrário dos países onde a democracia está consolidada e, embora exista desconfiança, a estrutura do regime não está

em questão, nas democracias frágeis, identidade e sobrevivência do regime estão sempre em debate. Nesses sistemas políticos, mesmo que se tenham eleições e existam partidos políticos e uma competição política aceitável, pode haver variações substanciais de violações dos direitos civis, a desigualdade não é eficientemente resolvida, a violência se propaga e a insegurança dos cidadãos não é garantida. Nesse contexto, não há previsibilidade sobre as possibilidades de esse regime se consolidar de maneira plena. Existe, assim, sempre no horizonte o temor de rupturas institucionais e crises democráticas (vide o caso de Honduras, em 2009).

Tal situação é agravada com a situação econômica precária da maioria da população. Desse modo, nos países da América Latina, nem sempre o crescimento econômico tem redundado na promoção da igualdade. O coeficiente de Gini, que mede a desigualdade no mundo, mostra que a América Latina é o continente mais desigual do mundo, apesar de, em alguns momentos, ter taxas elevadas de crescimento (CEPAL, 2007). De acordo com Londoño (1996, p. 130), quando se compara o coeficiente de Gini com a curva de Kusnetz, a média da desigualdade para cada país latino-americano é 4,1 pontos maior do que os valores esperados para países semelhantes de desenvolvimento.

A associação entre um crescimento lento ou com redistribuição deficiente e uma taxa elevada de desigualdade pode ser atribuída, em parte, ao fato de que é a própria desigualdade que se constitui em obstáculo para o crescimento. Tal situação tem levado pesquisadores a se questionar sobre “como propor políticas econômicas e sociais que simultaneamente fortaleçam a complementaridade entre crescimento econômico e redução da desigualdade” (Stein, 2003, p. 159).

Essa indagação restaurou o interesse dos cientistas sociais sobre a sociedade civil e capital social. Duas razões estão subjacentes a esse interesse. A primeira diz respeito ao liberalismo de mercado que considera o governo ineficiente em tudo que faz. Desse modo, propõe que muitos dos serviços sob a responsabilidade do Estado sejam repassados para organizações não-governamentais, ou seja, deixar a sociedade civil fazer o que tradicionalmente estava sob a responsabilidade do Estado. A segunda razão se refere ao surgimento da escola de pensamento comunitarista, que vê no individualismo o grande problema da sociedade moderna. Essa linha de pensamento considera que a sociedade civil é a alternativa às comunidades com base no Estado,

desde que a identificação com essas comunidades e a participação nelas não seja por medidas coercitivas. A natureza voluntária da sociedade civil se distingue do Estado, o que se caracteriza pelos poderes coercitivos.

O conceito de capital social, desse modo, é considerado um recurso para aqueles que dispõem de tal capital. Os que não dispõem dele também podem se beneficiar sob determinadas condições, entre as quais, razões para confiar nos outros e estímulo para entrar em relações de reciprocidade. Visto sob esse prisma, o capital social possibilita a ação coletiva para benefícios comuns. O argumento de como o capital social ajuda no desenvolvimento democrático de uma sociedade se dá com base em três proposições: (1) progresso econômico e prosperidade exigem cooperação, (2) um recurso chave do comportamento econômico cooperativo é o capital social e (3) capital social, por sua vez, é uma função do engajamento político.

O aspecto essencial do capital social em relação à participação política dos cidadãos diz respeito ao estímulo que esse fator pode ter na mobilização política, pois, considerado com elemento pedagógico, os cidadãos em comunidades cívicas reivindicam serviços públicos mais eficientes. Entretanto, é fundamental avaliar, em primeiro lugar, o que produz capital social.

Alcançar resultados coletivos via capital social pressupõe que as pessoas estão preparadas para agir coletivamente em prol de objetivos comuns. Desse modo, não é simplesmente uma questão de como as pessoas estão conectadas, mas diz respeito à natureza dessas conexões. Por exemplo, vários estudos consistentemente mostram que a despeito da existência de elevados índices de solidariedade nas comunidades indígenas, as pessoas se mantêm pobres se elas têm poucas conexões com os setores poderosos dentro ou fora da comunidade. De acordo com Narayan e Cassidy (2001, p. 60) “mesmo que possam atrair uma infraestrutura social básica promovida pelo governo, isso não resulta na produção de oportunidades”. De fato, existe pouca evidência de que as organizações sociais indígenas estejam proporcionando a base para que esses grupos se mobilizem, seja por direitos fundamentais ou por um maior acesso à participação política e econômica. Acreditamos que tal situação pode ser generalizada para outros grupos, pois na ausência de aliados externos o capital social nas comunidades pobres se mantém como substituto dos recursos e serviços proporcionados pelo Estado.

Em países pobres existem situações nas quais o Estado poderia, teoricamente, intervir para proporcionar um bem público. Porém, é incapaz de fazê-lo porque

sua capacidade de tributar e de se organizar é limitada. Nesse sentido, a ação coletiva pode servir como substituta do Estado. No entanto, como não pode depender do poder coercitivo do Estado (habilidade de tributar e regular contratos), a ação coletiva é mais difícil de ser catalisada. Dois ingredientes, portanto, são necessários: confiança e liderança. No que diz respeito à liderança, Crozier, Huntington e Watanuki (1995) argumentavam que o enfraquecimento da confiança em líderes governamentais e instituições políticas na Europa Oriental, nos EUA e no Japão era fruto de demandas crescentes de grupos de interesse e de movimentos sociais, com o surgimento de protestos e desobediência civil, de clivagens ideológicas planejadas, combinadas com a aparente incapacidade de governos nacionais em mitigar as consequências da recessão econômica internacional produzida pelos choques de petróleo.

No caso da América Latina, O'Donnell (1991) argumenta que o processo de democratização continha contradições internas, produzindo o aumento das demandas públicas, as quais, em última análise, comprometiam o desenvolvimento econômico e enfraqueciam o gerenciamento do Estado, produzindo uma reversão para governos autoritários. Nessas circunstâncias, a tendência é de que os cidadãos em sociedades caracterizadas por altos índices de fragmentação social e política se mostrem desconfiados em relação às instituições políticas e aos políticos.

É, por essa razão, entre outras, que é preciso levar em conta o contexto em que se quer estudar a presença, evolução e construção de capital social. Este não é determinado de maneira abstrata, mas depende das questões políticas de interesse. Torna-se fundamental, portanto, quando se examina capital social, avaliar o envolvimento de diferentes atores sociais e políticos nesse processo. As principais instâncias a serem consideradas são comunidade, estado e mercado. As redes construídas pelo capital social são dinâmicas e não-estáticas, elas podem ser episódicas e dependentes do contexto. Algumas manifestações específicas de capital social podem ser úteis para alcançar determinados resultados e, em outros casos, pode ser até contraproducente.

O impacto potencial de capital social em resultados diferenciados depende da forma como seus efeitos serão complementados, ou não, pelo ambiente político, econômico e social mais amplo, no qual o Estado e mercado desempenham papel central. Basicamente diz respeito ao contexto cultural que aumenta ou diminui o efeito de esforços de ação coletiva com base no desenvolvimento de redes de confiança recíproca.

A cultura, portanto, é componente-chave na análise de capital social, pois envolve a moldura normativa dentro da qual os membros de uma comunidade e outros grupos sociais são socializados, vivem, estabelecem relações, pensam, se comunicam e designam significados a objetos, eventos e até sua própria existência (TAMASESE, WALDEGRAVE e KING, 2000).

O significado da cultura tem importantes ramificações para qualquer estudo sobre redes sociais as quais as pessoas pertencem, na medida em que conteúdos específicos e estruturas dessas redes são impactados de forma significativa pelo ambiente cultural, pela sua história e pelos valores disseminados nas representações sociais dos cidadãos.

No que se refere ao capital social, é importante, segundo Krishna (2007), para que o conceito de capital social continue a ser útil nas ciências sociais, compreender como ele se forma ao longo do tempo e como incide em mudanças onde é aplicado. Por meio desses esforços será possível fomentar iniciativas que promovam a democracia e o desenvolvimento econômico. Este seria o caso, principalmente, em países em desenvolvimento onde o crescimento econômico e a democracia necessitam ser construídas rapidamente. Em outras palavras, pela cultura política.

Consideramos que países que têm uma história e uma tradição de confiança com base no funcionamento de instituições eficientes tendem a produzir culturas políticas estáveis e confiáveis. Por sua vez, em sistemas políticos em que o processo de construção institucional é mais lento não se geram as bases de legitimidade societal, produzindo elevados índices de ceticismo, indiferença e pouca eficácia política. Tal comportamento incide não somente no lento processo de construir instituições eficientes, mas no afastamento dos cidadãos da arena política produzindo democracias inerciais (BAQUERO, 2009).

A dimensão empírica

Com base nos argumentos apresentados anteriormente, formulamos três hipóteses sobre os obstáculos à mudança social e à construção da democracia na América Latina não apenas na dimensão institucional, mas também social:

H1: Os países da América Latina mostram uma tendência à naturalização da corrupção institucionalizada.

H2: *Em cenários políticos de práticas políticas deletérias, o envolvimento político dos cidadãos é reduzido tanto na dimensão formal quanto na informal.*

H3- *Em virtude da naturalização de normas de conduta deletérias para a democracia e a não-participação dos cidadãos na política, os níveis de confiança institucional e pessoal não auxiliam na construção de capital social.*

Fundamentamos a necessidade de testar essas hipóteses no fato de que a confiança é considerada fundamental para gerar um ambiente no qual aqueles que confiam tomam a iniciativa de começar relações recíprocas com pessoas desconhecidas. Nessa perspectiva, se argumenta que sociedades que confiam mais nas suas instituições e na política em geral têm elevados índices de crescimento econômico (KNACK e KEEFER, 1997). Igualmente Hall e Jones (1999) sugerem que comportamento com base na confiança produz cooperação e engajamento cívico o que pode fomentar o crescimento econômico. Da mesma forma Helliwell (2002), na sua análise sobre capital social no Canadá, argumenta que a persistência de economias locais em face da globalização depende muito mais do capital social do que renda para o bem-estar subjetivo das pessoas.

Um aspecto fundamental da construção democrática de uma sociedade diz respeito à percepção que os cidadãos têm de suas instituições políticas e de seus representantes. Quando há respeito pela autoridade constituída, as bases de construção de uma democracia eficiente se solidificam. No entanto, quando os gestores públicos são vistos como não-confiáveis, as possibilidades de formatar uma base normativa de apoio aos princípios democráticos enfrentam obstáculos significativos. Nesse contexto, como os latino-americanos avaliam o desempenho ético dos seus representantes?

São tomadas como modelo três cidades — Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile, sendo as duas primeiras identificadas com modelos de participação construídos por sucessivos governos municipais de esquerda, como o orçamento participativo, e a última a capital de um país apresentado como modelo do ponto de vista da estabilização econômica.

Para responder à primeira hipótese recorreremos a duas questões que dizem respeito a como as pessoas percebem os comportamentos dos gestores públicos em termos de corrupção. Os dados estão nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 - Todos os políticos são corruptos (%)

	Porto Alegre	Montevideú	Santiago do Chile
Concorda	25	18	25
Concorda em parte	52	53	53
Discorda	23	29	22
Número de entrevistado	510	500	500

Fonte: Pesquisa "Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na promoção da cidadania e qualidade de vida", 2005. Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (NUPELAS/ UFRGS).

Tabela 2 - Os políticos prometem, depois não cumprem (%)

	Porto Alegre	Montevideú	Santiago do Chile
Concorda	55	38	54
Concorda em parte	42	51	40
Discorda	3	11	6
Número de entrevistado	510	500	500

Fonte: Pesquisa "Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na promoção da cidadania e qualidade de vida", 2005. Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (NUPELAS/ UFRGS).

As opiniões dos cidadãos a respeito de questões estratégicas de caráter normativo são essenciais para compreender a evolução e direcionamento da democracia para um estado de democracia plena ou com déficits normativos, tendo, portanto, influência significativa na estruturação de um tipo de cultura política. A centralidade da dimensão atitudinal e comportamental em relação a questões relacionadas com corrupção possibilitam desenhar um quadro do grau de enraizamento dessas crenças na sociedade. Tais crenças quando enraizadas são difíceis de serem mudadas e quando é possível tal mudança é lenta, levando várias gerações a se institucionalizar, pois ao longo do tempo há um processo de naturalização e contaminação de práticas com base no princípio de levar vantagem.

A esse respeito Almeida (2007) no caso do Brasil se pergunta se o jeitinho se constituiria na antessala da corrupção? Para o autor, quanto maior é sua aceitação, maior também é a tolerância social à corrupção. Ao contrário da moralidade norte-americana, a brasileira parece admitir a existência de um meio-termo entre o certo e o errado. Derivam dessa situação o uso e a aceitação desse meio-termo como prática natural, pro-

piciando uma tolerância institucionalizada em relação à corrupção. Desse modo, o “avivamento” nos países de fala espanhola na América Latina e o “jeitinho” no Brasil estão numa “zona cinzenta moral”, confundindo o que é certo e errado.

Nessa perspectiva, os dados da Tabela 1 são emblemáticos da situação de naturalização da corrupção na América Latina. Nas três cidades pesquisadas, uma absoluta maioria de entrevistados concorda (total ou parcialmente) que todos os políticos são corruptos (média, 83%), e que não cumprem o que prometem (média 94%). Tal percepção encontra amparo na realidade do cotidiano desses países, pois as instituições políticas principais de representação dos cidadãos se vêem frequentemente envolvidas em atividades de desvio de recursos públicos que tornam os cidadãos cada vez mais céticos e desconfiados. Conforme o Relatório do Corruptômetro (2006), publicado pelo Instituto Anticorrupção, nos últimos anos tem se verificado uma incidência de corrupção institucionalizada que compromete os princípios de construção democrática no seu sentido social.

O Relatório revela, também, que são as instituições mais importantes de mediação política, partidos políticos, Poder Legislativo e governo central, que se envolveram em atividades de desvio e malversação de recursos públicos, por meio de peculato por funcionários públicos, suborno, tráfico de influências e encobrimento. Essas ações elevam a nocividade social na medida em que têm altos custos para o desenvolvimento do país, bem como impactam negativamente na moral dos atores políticos na vida social. Em tais circunstâncias, há uma tendência dos cidadãos a descumprir com a lei e de não a reconhecerem como legítima. Essa desvalorização da moldura jurídica fica evidente quando se indaga dos entrevistados as razões para obediência à lei. Os resultados estão na Tabela 3.

Tabela 3 - Quanto às Leis, o/a sr/a as obedece por (%)*

	Porto Alegre	Montevideú
Acreditar nas instituições	31	51
Obrigação	69	49
Número de entrevistados	510	500

Fonte: Pesquisa “Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na promo o da cidadania e qualidade de vida”, 2005. Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (NUPESAL/ UFRGS).

*Esta pergunta não foi formulada em Santiago do Chile.

Para o caso de Porto Alegre, Brasil, cidade considerada como uma das mais politizadas do país, a porcentagem dos entrevistados que responderam obedecer às leis por obrigação é bastante significativa (69%). No caso de Montevideú, Uruguai, a porcentagem está próxima dos 50%. Embora a diferença entre as duas cidades seja importante, o fato é que cerca da metade da população nas principais cidades deste continente mostram um desafeto pelas leis. Em cenários nos quais a ordem social e institucional é questionada pelos cidadãos, as leis são transgredidas por não serem respeitadas, e aliados à existência de um Estado que não proporciona uma infraestrutura para que elas sejam obedecidas, os cidadãos tornam-se céticos e desenvolvem um estado de anomia. Em muitos casos, contribui para essa situação o próprio Estado que rompe com os dispositivos constitucionais e legais, tornando inevitável que se produzam as bases para a institucionalização da desconfiança.

Para Durkheim (1985), a vida das pessoas se desenvolve dentro de um sistema de esquemas sociais que são pontos necessários de referência para sua orientação. Quando esse sistema se debilita, os cidadãos perdem a capacidade de orientação, se desmoralizam e se orientam frequentemente para comportamentos divergentes do sistema legal vigente. Tal situação caracteriza o fenômeno da anomia. Este termo descreve, portanto, um fenômeno produzido pela ruptura dos laços de solidariedade constituídos a partir da consciência coletiva representada pelo direito repressivo.

Assim, uma sociedade anômica — ou, como Germani (1971), afirma “em estado de desintegração social” — evidencia problemas de integração, individualismo exacerbado e falta de solidariedade. De acordo com Durkheim, é a fraqueza do Estado em regular e sancionar as ações que ocorrem à margem da lei, concomitantemente com a ineficácia da justiça e o sentimento de impunidade que corroem a coesão social. A esse respeito, Isuani (1996), referindo-se à Argentina — mas em nossa opinião, aplicável a maioria dos países da América Latina —, argumenta que é o comportamento das classes dirigentes a responsável pela desvalorização das leis, por parte dos cidadãos, gerando um hiato entre o direito positivo e a moral individual. Esse desafeto cidadão se dá em virtude da arbitrariedade e dos abusos desses dirigentes para alcançar benefícios próprios, gerando uma imagem de impunidade e corrupção institucionalizada.

Nesse contexto, comportamentos que em outras sociedades ou em outros momentos históricos seriam considerados antiéticos, imorais e ilegais acabam

sendo, em sociedades materialmente não-resolvidas e com um Estado débil em dar exemplos do cumprimento a lei, normais, aceitáveis e, em alguns casos, até justificáveis. A ideia, portanto, de que a corrupção é algo que faz parte da cultura latino-americana é um fenômeno construído e se solidifica pela continuidade e permanência da tolerância à ilegalidade nos nossos países. De acordo com Gamallo (2007), mais do que uma cultura política autoritária na América Latina observa-se uma cultura da transgressão, uma mistura de atitudes de arbitrariedade e de vista grossa, de severidade de aplicação da lei para alguns e de impunidade para outros. Na América Latina, segundo o autor, por mais paradoxal que possa parecer, em alguns momentos, a classe política aparece, a despeito do seu descrédito, como uma representante “fiel” dos males de um país e das transgressões da vida pública e se prolongam porque estão assentadas em diversas transgressões ordinárias.

Essa situação nos leva à discussão da segunda hipótese. A dificuldade ou incapacidade do Estado e da sociedade civil estruturada em fomentar e viabilizar a solidariedade via empoderamento formal parece ter produzido em grupos diversos novas formas de sociabilidade, agregação social e envolvimento político.

Nossa hipótese postula que, a despeito da proliferação de novas iniciativas e dispositivos de engajamento político, os cidadãos continuam reticentes em se envolver em tais atividades. Para testar essa hipótese, avaliamos as respostas dos entrevistados nas três cidades examinadas sobre o seu grau de envolvimento político em atividades consideradas convencionais, não-convencionais e comunitárias. Os resultados desta análise estão na Tabela 4.

Tabela 4 - Envolvimento político em atividades convencionais, não-convencionais e comunitárias - respostas negativas (%)

	Porto Alegre	Montevideo	Santiago/Chile
Partidos políticos	81	71	93
Reuniões políticas	81	71	94
Comícios	74	53	85
Associações comunitárias	79	77	89
Associações religiosas	70	81	--
Associações sindicais	85	85	95
Conselhos populares	89	82	--
ONGs	88	86	96
Orçamento participativo	80	89	--
Abaixo-assinados	44	56	--
Manifestações ou protestos	73	70	89
Greves	83	69	88
Ocupação de terrenos ou prédios públicos	94	91	99
Número de entrevistados	510	500	500

Fonte: Pesquisa "Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na promoção da cidadania e qualidade de vida", 2005. Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (NUPESAL/ UFRGS).

Os dados da Tabela 4 são eloquentes em mostrar que o grau de envolvimento dos latino-americanos em atividades políticas de qualquer natureza é reduzido. Consideramos que a anomia previamente discutida incide decisivamente na predisposição dos cidadãos em não se envolver na política de maneira geral. Isso nos leva a pensar que, embora o não envolvimento das pessoas com a política não se constitua atualmente numa ameaça séria a democracia, ameaça sua credibilidade e legitimidade na medida em que o Estado aparece como uma entidade incapaz ou deliberadamente orientada a não resolver o distanciamento dos cidadãos em relação a ele.

O que os dados da Tabela 4 revelam é que são as instituições formais poliárquicas as que mais se distanciam das pessoas (partidos e reuniões políticas). As atividades consideradas comunitárias, ou seja, aquelas que surgem como alternativa as entidades intermediárias formais, também não apresentam níveis que chamem atenção em termos de participação política. Por exemplo, associações comunitárias, conselhos populares, organizações

não-governamentais e orçamento participativo não apresentam níveis significativos de envolvimento popular. As porcentagens de não envolvimento são quase iguais ao de organizações formais e, em alguns casos, é mais elevado. Esses resultados nos levam a concluir que, apesar do surgimento de outras formas de participação política, nem sempre ou raramente incidem em novas modalidades autônomas de organização social, limitando, assim, a capacidade dessas iniciativas em termos de formulação de projetos políticos alternativos ou complementares à dimensão formal.

Pertencer a associações é apontado como um treinamento pedagógico de envolvimento político e, conseqüentemente, de capital social. A relação entre capital social e pertencer a associações em termos de políticas públicas significaria a promoção da participação voluntária para a constituição de capital social. Os benefícios que podem derivar de pertencer a associações em termos de capital social podem se dar individualmente com resultados viáveis por meio do uso das redes sociais e a posição do indivíduo na estrutura social. Em grupo, os benefícios são gerados pela ação coletiva com base na confiança, cooperação e normas sociais. Os dados aqui examinados não apresentam evidência empírica de que é isto que está ocorrendo na América Latina. Pelo contrário, a situação parece sugerir que os níveis de confiança, essenciais para o desenvolvimento de uma cultura política orientada para a promoção de capital social, são reduzidos pelo ambiente complexo e contraditório.

Assim, a ausência de envolvimento político popular expressa os males sociais de uma sociedade, porque não se pode adquirir verdadeira eficácia política se a sociedade não participa ampla e organizadamente configurando um fazer político que expresse os grandes interesses nacionais. Neste sentido, avaliamos a seguir a terceira hipótese.

Nenhum governo desfruta da confiança absoluta dos seus cidadãos e, do ponto de vista do senso comum, nenhum deveria. Na medida em que o poder de cada governo eclipsa aquele de qualquer indivíduo, até o governo mais benevolente representa uma ameaça à liberdade individual e bem-estar (MISHLER e ROSE, 1997). Todavia, para que um governo consiga operar efetivamente precisa ter um mínimo de confiança pública. Confiança é fundamental, dado que serve como um gerador de poder coletivo, possibilitando que os governos tomem decisões e comprometam recursos sem ter que recorrer à coerção para obter a aprovação dos cidadãos, criando uma espiral virtuosa. Quando a confiança é baixa, os governos não podem gover-

nar efetivamente, fazendo com que a confiança seja reduzida, produzindo um ciclo vicioso.

Um dos principais componentes da produção de capital social atribui à confiança um valor central em todas suas dimensões. Na ciência política, é utilizada para tentar explicar diferenças empíricas entre vários níveis avançados de cooperação, em muitos grupos e em diversos ambientes políticos. A crescente visibilidade que se dá à confiança reside no fato de que se institucionalizou uma ampla consciência de que as bases existentes para a cooperação social, solidariedade e consenso têm experimentado um declínio significativo, comprometendo a solidez democrática e tornando, portanto, fundamental encontrar novos dispositivos de recuperar a confiança perdida. Desse modo, a necessidade de rediscutir alternativas às bases tradicionais de cooperação coloca a confiança como recurso valioso no qual se desenvolve o jogo formativo entre instituições e indivíduos.

A confiança também é considerada essencial para o estabelecimento da sociedade civil, cujas instituições criam um senso de comunidade e os conecta ao governo. Confiança é necessária propiciando que os cidadãos possam participar voluntariamente em instituições coletivas, sejam em instituições políticas, tais como partidos políticos, ou em instituições econômicas e sociais, tais como sindicatos, associações de negócios e igrejas. A confiança nas instituições civis não diminui a democracia, mas a completa, enaltecendo sua efetividade nas instituições políticas.

Pode um sistema político manter sua legitimidade e promover o bem-estar social generalizado, quando a maioria dos seus cidadãos não confia nas instituições políticas? Este parece ser o paradoxo das sociedades latino-americanas que conseguiram alcançar um estágio sólido institucional, porém simultaneamente com elevados índices de desigualdade social e políticas redistributivas injustas.

Desse modo, analisar quais as predisposições dos latino-americanos em relação às instituições políticas, sociais e comunitárias pode proporcionar subsídios teóricos importantes na avaliação dos obstáculos que este continente enfrenta para fortalecer uma democracia no seu sentido pleno e não-minimalista como ocorre atualmente. Os dados dessa indagação estão na Tabela 5.

Tabela 5 - Confia pouco ou não confia no (%)*

	Porto Alegre	Montevideú	Santiago
Congresso Nacional	90	71	94
Governo Federal (presidente/ ministros)	88	53	83
Assembléia Legislativa (dep. estaduais)	90	--	--
Judiciário (juizes/tribunais)	73	72	--
Partidos políticos	93	88	--
Polícia	86	86	80
Igreja	59	70	--
Família	13	9	--
Vizinhos	16	46	--
Associações comunitárias	67	48	--
Sindicatos	74	67	--
Número de entrevistados	510	500	500

Fonte: Pesquisa “Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na promoção da cidadania e qualidade de vida”, 2005. Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (NUPESAL/ UFRGS).

* As respostas em branco significam que não foi formulada questão referente a estas instituições nestas cidades.

Os dados apresentados na Tabela 5 sugerem uma clara ausência de uma base normativa de apoio às instituições democráticas, pois são elas que desempenham o papel de intermediação de interesses e demandas entre Estado e sociedade. Consta-se que a grande maioria dos entrevistados não confia nos partidos, no Congresso, no judiciário e na polícia. Sendo que a maior rejeição se verifica em Santiago do Chile e Porto Alegre. Montevideú apresenta níveis mais baixos do que essas duas cidades, mas ainda são índices elevados.

A relevância das atitudes de desconfiança dos cidadãos em relação às instituições políticas reside no seu impacto motivacional, ou seja, sob condições iguais, as possibilidades da democracia de se fortalecer são maiores quando as pessoas dão legitimidade a essas instituições que regulam as relações sociais confiando que desempenharão essa tarefa de forma transparente e honesta. Agindo dessa forma, criam-se normas comunitárias que proporcionam as bases para a construção de capital social, na medida em que ajudam a supe-

rar o dilema da ação coletiva, bem como facilita a participação política e a criação de associações voluntárias. Desse modo, pressupõe-se que, quando as normas procedimentais formais são ineficientes, as normas comunitárias agem no sentido de fomentar ações e atitudes pró-democráticas.

Os dados examinados na Tabela 5, entretanto, não sugerem que a desconfiança institucional esteja sendo substituída por uma dimensão de confiança social ou comunitária, mas sim mostram a existência de uma dimensão de desconfiança generalizada, limitando o desenvolvimento de ideais emancipatórios. Construir capital social nessas circunstâncias é bastante difícil, pois o apoio político não está sendo construído positivamente. A mistura de atitudes negativas naturalizadas aliadas à não-participação e elevados índices de desconfiança limitam a possibilidade de construção de capital social como mecanismo alternativo de fortalecimento da democracia.

Em suma, os dados sugerem que é um processo difícil de fortalecer a democracia em países que não possuem as bases necessárias da confiança social e a cooperação, cuja vida comunitária e civil sólida e instituições sociais que funcionem efetiva e imparcialmente (NEWTON, 2006).

Considerações finais

Apesar de constatar avanços significativos na dimensão formal da democracia, a América Latina enfrenta um paradoxo que se caracteriza pela combinação de um crescimento lento e uma desigualdade persistente que não tem conseguido resolver efetivamente os problemas sociais. Torna-se, portanto, essencial retomar criticamente a relação entre democracia e igualdade social. Uma perspectiva teórica que tem avançado nessa questão é proposta por Sen (2003), para quem um sistema político e uma cultura democrática constituem um marco mais propício para que os cidadãos tenham acesso a recursos econômicos, oportunidades e competências sociais. Não perseguir essa trilha de desenvolvimento social tem produzido e produz fragmentação social (PORTES e HOFFMAN, 2003). Decorrente dessa situação, as predisposições dos latino-americanos é de não se envolver na política. Há, portanto escassa participação popular.

O Estado não tem sido competente em direcionar os ganhos com a arrecadação de impostos para a área social. A sua capacidade de propor e gerenciar políticas sociais tem sido comprometida pela transformação dessas políticas sociais em políticas assistencialistas, desfavorecendo aos mais pobres nessas sociedades.

O crescimento em termos macroeconômicos significa bem pouco para a maioria, se não se rompe com as estruturas de titularidade tradicionais e se não se criam os elementos necessários para uma sociedade forte em termos republicanos. Nessa perspectiva, a tarefa política mais importante nas sociedades latino-americanas é a de resolver os problemas da legitimidade democrática.

No campo político-legal, o princípio de fortalecer a lei e, portanto, a ordem tem ficado muito mais na retórica do que na prática. A realidade mostra que, apesar das esperanças da cidadania de ter melhores e eficientes instituições e gestores públicos honestos, são poucos os administradores que têm assumido uma práxis pautada pela transparência e correção.

A naturalização da corrupção, por exemplo, tem produzido dispositivos inócuos de combate a ela. Os mecanismos utilizados para combatê-la têm se restringido a campanhas anticorrupção que emanam de cima para baixo sem nenhum controle societal e que denuncia os males da corrupção. No entanto, raramente essas iniciativas produzem mudanças sistêmicas de longo alcance. Geralmente, esses dispositivos formais podem ser caracterizados como esquemas defensivos, desenhados para acalmar o descontentamento público. De concreto se constata a manutenção e continuidade da impunidade, produzindo um cenário no qual as pessoas obedecem às leis motivadas pelo temor de violá-las do que por posturas normativas de apoio aos princípios que regem o Estado de direito.

No que se refere à confiança, tanto institucional quanto interpessoal, a literatura democrática pressupõe que são indicadores adequados da saúde democrática de um sistema político. A este respeito, Putnam (2001) tem argumentado que sociedades civis fortes geram confiança interpessoal e tolerância que é transferível de uma organização voluntária para grupos, produzindo estímulos para uma maior participação política democrática. Esse processo, por sua vez, é propício, ainda segundo Putnam, para a criação de capital social com base na amizade, na lealdade e no compromisso recíproco.

No entanto, em países como os da América Latina, a construção de capital social não é tarefa simples, não se compreende como países com tantas potencialidades tenham, simultaneamente, tanta pobreza e estejam polarizados, minando as possibilidades de aproveitar o potencial de capital social. Uma das explicações para a pouca eficácia de capital social é a persistência da desigualdade gerando uma polarização socioeconômica, impactando

nos padrões de distanciamento que os cidadãos estabelecem em relação às instituições políticas e entre eles. Desse modo, é o valor inerente que os indivíduos atribuem às relações sociais que capacita que essas relações funcionem como colateral social pelo benefício proporcionado (TEWODAJ e CARTER, 2007). A falta de credibilidade dos políticos e das instituições políticas debilita a governabilidade que é limitada, também, pelo processo de iniquidade, somando-se ao processo cultural de dissociar ética e economia. Ao ocorrer esse processo de dissociação, abrem-se as portas para o surgimento de valores antiéticos que enfraquecem as dimensões de capital social, entre as principais áreas que são impactadas estão: o uso do avivamento ou jeitinho para levar vantagem sobre os outros, a manipulação das pessoas e da opinião pública e uma aura de legitimidade da corrupção.

A democracia pressupõe um tipo de atores que ela mesma não produz. Aqui esta o miolo da questão democrática. Apesar de toda a retórica bem intencionada sobre o respeito aos cidadãos, esse princípio básico da ordem democrática continua sendo precário. A importância concedida aos procedimentos formais como o voto se contradiz com a escassa incidência da cidadania sobre os destinos das sociedades. Nesse contexto, as democracias latino-americanas tendem a ficar limitadas a democracias eleitorais ou mínimas, ou seja, seleção de quem governa porém à margem de que e como se decide.

Em suma, é preciso associar às políticas econômicas e sociais, alterações na cultura política e, sobretudo, a introdução e aplicação de um empoderamento emancipatório dos cidadãos. Se valores são importantes para o fortalecimento democrático — e naturalmente o são —, torna-se necessário produzir “outros” valores tangíveis (empoderamento) para melhorar a qualidade da democracia.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Alberto Carlos. 2007. *A cabeça do brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record.
- ALMOND, Gabriel & VERBA, James S. 1965. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little Brown and Co.
- ANECHIARICO, Frank & JACOBS, James B. 1996. *The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.

- BAQUERO, Marcello. 2009. “Democracia, participação e capital social no Brasil hoje”. In: FLEURY, Sonia & LOBATO, Lenaura (orgs.). *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: CEBES.
- BANFIELD, Edward. 1958. *The moral basis of a backward society*. New York: New York University Press.
- BURCHARDT, Hans J. 2008. “Desigualdad y democracia”. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 215, mai.-jun, p. 79- 94.
- COLEMAN, James. 1988. “Social capital in the creation of human capital”. *American Journal of Sociology*, v. 94, p. 95-120 (supplement).
- COLEMAN, James. 1990. *Foundation of social trust*. Cambridge: Harvard University Press.
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina). 2007. Relatório do Panorama social de América Latina 2007. Santiago do Chile.
- COSTA, Dora L. & KAHN, Matthew E. 2003. “Civic engagement and community heterogeneity: an economist’s perspective”. Trabalho apresentado no *Symposium Social Capital and Diversity*. APSA, v.1, n.1. Disponível em <www.apsanet.org>. [Acesso em 17 de jun. 2009].
- CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel P. & WATANUKI, Joji. 1995. *The crisis of democracy*. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press.
- DAHL, Robert. 1971. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DALTON, Russell J. 2008. “The quantity and the quality of party systems. Party system polarization, its measurement, and its consequences”. *Comparative Politics*, California, Sage, v. XX, n. X. p.1-21.
- DURKHEIM, Emile. 1985. *La división del trabajo social*. Barcelona: Planeta-Agostini [1ª ed. 1893].
- EASTON, David. 1965. *A framework for political analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- ENBERG, Jan & ERICSSON, Svante. 1999. “Illiberal democracy in the third world. An empirical enquiry”. *Departament of Political Science*. Sweden: Umeå University, p. 1-24.
- FLORES, Margarita & RELLO, Fernando. 2001. Capital Social virtudes y limitaciones. CEPAL, Santiago do Chile (Documento).
- FUKUYAMA, Francis. 1995. *Trust*. The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: The Free Press.
- GAMALLO, Gustavo. 2007. *Resetear la sociedad: ideas de los jóvenes sobre la*

- corrupción. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, PNUD, p. 1-136.
- GERMANI, Gino. 1971. "Anomia y desintegración social". *Estudios sobre Sociología y Psicología social*. Buenos Aires: Paidós.
- HELLIWELL, John. 2002. *Globalization and well-being*. Vancouver: UBC Press.
- HALL, Robert E. & JONES, Charles I. 1999. "Why do some countries produce so much more output per worker than others?". *The Quarterly Journal of Economics*, v. 114, n. 1, p. 83-116. Disponível em <<http://ideas.repec.org/a/tpr/qjecon/v114y1999i1p83-116.html>>. [Acesso em 5 de mai. 2009].
- HUNTINGTON, Samuel P. 1996. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.
- HUNTINGTON, Samuel. 1989. "Democracia a la larga". Disponível em <www.caligrafia.com/caligraf/etcetera/181/ensayo/html>. [Acesso em 20 de mai. 2009].
- ISUANI, Ernesto Aldo. 1996. "Anomia social y anemia estatal: sobre integración social en Argentina, en Facultad de Ciencias Sociales, UBA". *Revista Sociedad*, Buenos Aires, n. 10, p. 103-128.
- KLIKSBERG, Bernardo. 2000. "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo". In: KLIKSBERG, Bernardo & TOMASSINI, Luciano (eds.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- KNACK, Stephen & KEEFER, Philip. H. 1997. "Does social capital have an economic pay off? A cross-country investigation". *The Quarterly Journal of Economics*, The MIT Press, v. 112, n. 4, p. 1251-1288, nov.
- KRISHNA, Anirudh. 2002. "Enhancing political participation in democracies. What is the role of social capital?". *Comparative Political Studies*, Sage Publications, v. 35, n.4, p. 437-460, mai.
- _____. 2007. "How does social capital grow? A seven year study of villages in India". *The Journal of Politics*, Wiley and Blackwell. UK, v. 69, n.4, p. 941-956, nov.
- LONDOÑO Luis J. 1996. "Pobreza e desigualdade, política social e democracia". In: LANGONI, Geraldo C. (org.). *A nova América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 127-210.
- MERKEL, Wolfgang. 1999. "Defective democracies". *Working paper*, Madrid, Instituto Juan March, n. 132, p. 1-24, mar.
- MISHLER, William & ROSE, Richard. 1997. "Trust, distrust and skepticism:

- popular evaluations of civil and political institutions in pos-comunist societies”. *The journal of politics*, Wiley and Blackwell, UK, v. 59, n. 2, p.418-451, mai.
- NARAYAN, Deepa & CASSIDY, Michael F. 2001. “A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory”. *Current Sociology*, SAGE Publications, Londres, v. 49, n. 2, p. 59-102, mar.
- NEWTON, Kenneth. 2006. “Political support: Social capital, civil society, and political and economic performance”. *Political Studies*, Wiley Blackwell, v. 54, n. 4, p. 846-864.
- NIEBUHR, Reinhold. 1950. *Children of light and children of darkness: A vindication of democracy and a critique of its traditional defense*. New York: Charles Scribner’s Sons.
- O’DONNELL, Guillermo. 1991. “Democracia delegativa?”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25-40.
- PORTES, Alejandro. 1998. “Social capital: its origins and applications in modern sociology”. *Annual Review of Sociology*, v. 24, p. 1-24, ago.
- PORTES, Alejandro & HOFFMAN, Kelly. 2003. “Las estructuras de clase en América Latina. Composición y cambios durante la época neoliberal”. *Documento de Trabajo*. CEPAL. Santiago do Chile.
- PUTNAM, Robert. 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- PUTNAM, Robert. 2001. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- SEN, Amartya K. 2003. *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial.
- SHAW, Mae & MARTIN, Ian. 2000. “Community work, citizenship and democracy: re-making the connections”. *Community Development Journal*, Oxford University Press, v. 35, n.4, p.401-413, out.
- STEIN, Rosa H. 2003. “Capital social, desenvolvimento e políticas públicas. Políticas Públicas e sociedade civil”. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez Editora, n. 73, p. 157-197, mar.
- TABELLINI G. 2009. *Culture and institutions: economic development in the regions of Europe*. Disponível em <[http://www.igier.uni-bocconi.it/_lesGuido_Tabellini_regions_june05_col\[1\].pdf](http://www.igier.uni-bocconi.it/_lesGuido_Tabellini_regions_june05_col[1].pdf)>. [Acesso em 5 de mai. 2009].
- TAMASESE, Kiwi; WALDEGRAVE, Charles & KING, Peter. 2000. “A review of lottery responsiveness to Pacific Community Groups. A Pacific Cultural

- Audit of the Lottery Grants Board”. *The Ministry of Internal Affairs, Canada* (Relatório).
- TEWODAJ, Mogues & CARTER, Michael R. 2005. “Social capital and the reproduction of economic inequality in polarized societies”. *Journal of Economic Inequality*, Springer, v. 3, n. 3, p. 193-219, dez.
- THOMPSON, John. 1995. *Ethics in Congress: from individual to institutional corruption*. Washington: The Brookings Institution.
- WARREN, Mark E. 2004. “What does corruption mean in a democracy?”. *American Journal of Political Science*, University of Wisconsin v. 48, n. 2, p. 328-343, abr.
- WOOLCOCK, Michael & NARAYAN, Deepa. 2000. “Social capital: implications for development theory, research, and policy”. *The World Bank Research Observer*, v. 15, p. 225–249.
- ZAKARIA, Fareed. 1997. “The rise of illiberal democracy”. *Foreign Affairs*, New York, v. 76, n. 6, p. 22-43, dez.
- YOUNG, Iris M. 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Resumo

Atualmente é imperativo explicar por que os regimes latino-americanos não têm conseguido fomentar uma participação política mais intensa e por que o novo *status* democrático não tem criado as bases para a redução da desigualdade social. A despeito do surgimento de novos dispositivos de mobilização política – tais como o capital social –, o problema da apatia e anomia se mantêm. Este artigo examina os dilemas para o processo de construção democrática, destacando a prevalência de práticas políticas danosas para a coesão social. Em seguida discute os limites do capital social em sociedades materialmente não resolvidas com base em pesquisa *survey* realizada em três cidades latino-americanas (Santiago do Chile, Montevidéu, Uruguai) e em Porto Alegre, Brasil. Os resultados indicam que o potencial de capital social na promoção de uma maior participação política, embora promissor, precisa ser integrado ao Estado e a sociedade.

Palavras-chave: democracia; capital social; América Latina; corrupção; desigualdade.

Abstract

Presently, it has become imperative to explain why some regimes in Latin America have not been able to promote a more intense political participation and why the new democratic status has not created the bases for the reduction of social inequalities. In spite of the emergence of new political mobilization practices – such as the social capital –, the

problem of anomy and apathy remain present. This article examines the dilemmas created by the process of democratic construction, emphasizing the prevalence of political practices harmful for social cohesion. It is also discussed the limits of social capital in societies that have not solved their material needs. The data base is a comparative survey conducted in 2005 in three Latin American cities: Santiago de Chile, Montevideo, in Uruguay, and Porto Alegre, in Brazil. The results indicate that the potential of social capital for promoting more political participation, although promising, needs to be integrated to the State and the society.

Key words: democracy; social capital; Latin America; corruption; inequality.