

Sociedade civil, capital social e democracia no Brasil

Emerson Oliveira do Nascimento¹

Resumo

Os esforços empreendidos no Brasil para fortalecer a sua democracia, desde as origens do processo de redemocratização, têm gerado uma descentralização administrativa e uma defesa da ampliação da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política e de fiscalização das ações do Estado e de seus gestores públicos. Tais esforços têm sido enfatizados como uma forma de reverter o premente processo de desintegração social, refletido na diminuição irresponsável das funções do Estado a partir do reformismo dos anos 1990. Argumentamos aqui que a adoção de tal perspectiva não tem fomentado a criatividade associativa da sociedade civil como queriam alguns dos seus defensores, pelo contrário, tem limitado as possibilidades de articular um espaço comum de fomento à participação popular.

Palavras-chave: Sociedade civil; Capital social; Democracia; Teoria Política

Abstract

Efforts in Brazil to strengthen its democracy, from the beginning of the democratization process, have generated administrative decentralization and a defense of the expanded participation of citizens in the political decision-making and oversight of government actions and their public managers. Such efforts have been emphasized as a way to reverse the process of pressing social disintegration, reflected in the decrease of state functions irresponsible from the reformism of the 1990s. We argue here that the adoption of such a perspective has fostered creativity associative wanted civil society as some of its advocates, however, has limited the possibilities of articulating a common promotion of popular participation.

Key words: Civil society; Social capital; Democracy; Political Theory

Concebo então uma sociedade onde todos, encarando a lei como obra sua, a amariam e a ela se submeteriam sem constrangimento; onde, ao respeitar a autoridade do governo como necessária e não como divina, o amor dedicado ao chefe de Estado não fosse absolutamente uma paixão, mas um sentimento racional e tranqüilo. Se cada um tivesse

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

direitos e garantias para conservar tais direitos, estabelecer-se-ia entre todas as classes uma *confiança máscula* e uma espécie de *condescendência recíproca*, equidistante ao mesmo tempo do orgulho e da baixaza (TOCQUEVILLE, 2001 [1835], v.1, p.339. *Grifo nosso*).

[...] si la ausencia de ciudadanía social nos commueve, no es solo porque ofende a la dignidad humana sino porque socava las posibilidades de aquellos de actuar autónomamente en su relación com otros ciudadanos y com el Estado e, continua, el verdadero desafío reside por conseguinte en construir una sociedad más justa y hacerlo democráticamente (IAZZETTA, 2000, p.40).

Com base nos pressupostos da teoria institucionalista, nas suas várias vertentes, estabeleceu-se um consenso a respeito dos avanços na institucionalização de instrumentos e procedimentos formais de resolução dos conflitos dentro da política brasileira². Não há como negar esses avanços procedurais nos últimos anos, sendo os mais salientes o estabelecimento de eleições regulares transparentes, a existência de um sistema pluripartidário, a aceitação dos resultados eleitorais e o reconhecimento da legitimidade de quem assume o poder³. Tais elementos são considerados aspectos essenciais do fortalecimento de uma nação que visa um desenvolvimento democrático sólido, duradouro e com qualidade.

Nessa direção, os governos dispõem de um conjunto de ferramentas políticas, econômicas e sociais para fomentar a confiança social: a descentralização, o uso da tecnologia para prover um melhor acesso a serviços e informações, políticas econômicas mais eficazes, reformas políticas, bem como instrumentos que visam combater, por exemplo, a corrupção. No entanto, se é possível comemorar esses avanços formais que têm possibilitado uma certa estabilidade econômica e política, não há, por outro lado, muitas razões para festejar quando se examinam as predisposições dos cidadãos em relação à política e aos políticos, pois pesquisas realizadas nos últimos anos recorrentemente

² Sobre os principais pressupostos da teoria institucionalista e suas ramificações, ver: Lowndes (2002), Moe (2006) e Lecours (2005).

³ Para um diagnóstico das instituições políticas brasileiras nas últimas duas décadas de redemocratização, ver: Anastasia et al. (2007) e Desposato (2007).

constatam um crescente distanciamento dos cidadãos da esfera política, o que inibe seriamente o fortalecimento da democracia no país⁴.

A esse respeito, por exemplo, Ames e Power argumentam que, passados vinte anos de experiência democrática, uma das interpretações que têm assumido proeminência à respeito da democracia brasileira destaca as instituições políticas como o calcanhar de Aquiles da nova ordem constitucional. Para os autores, o Brasil é uma nação em estado permanente de crise de governabilidade: durante esse período, a democracia brasileira tem enfrentado crises de inflação, corrupção e desperdício de recursos estatais, serviços sociais deficientes, violência e desigualdade social (AMES e POWER, 2007).

Já o sistema partidário brasileiro contemporâneo, independentemente da abordagem utilizada (histórica, estrutural, behaviorista ou ideológica), pode ser descrito como altamente fragmentado, de elevada competição, volátil e debilmente institucionalizado. A maior parte dos partidos políticos brasileiros é considerada do tipo “pega tudo” e ideologicamente fraca (com exceção do PT). Este último, visto anteriormente como o partido mais transparente do Brasil, acabou se envolvendo com o escândalo da compra de votos em 2005-2006 e, em 2007, pessoas próximas ao presidente Lula envolveram-se com o tráfico de influências dentro da máquina pública (AMORIM NETO, 2007).

Nessa perspectiva, o elemento paradoxal da democracia brasileira contemporânea é que ela vive um momento de confusão política, representado, por um lado, pelo rechaço aos partidos políticos e ao Congresso e pela indiferença dos cidadãos; e, por outro, pelo apoio maciço dos brasileiros ao presidente Lula, a despeito dos escândalos que supostamente envolveram funcionários do seu governo⁵. Aliados a esses fatores, a ineficiência do Estado em promover políticas eficientes de inclusão e o reapa-

⁴ De acordo com dados do Informe Latinobarómetro, os brasileiros apresentaram baixo grau de confiança nas suas instituições. Considerando como tendo confiança nas instituições os brasileiros que responderam “muito” ou “algo”, 60,7% dos entrevistados confiam nas Forças Armadas, 47,8% disseram confiar no Presidente e 47,9% confiam no Poder Judiciário. Somente 39,9% confiam no governo, 34,8% no Congresso Nacional (50% afirma ainda que a democracia possa funcionar sem o Congresso), e 22,5% confiam nos partidos políticos (45% afirmam também que partidos não são necessários para a democracia). (Informe Latinobarómetro, 2006, p.59-65).

⁵ Sobre os altos e permanentes índices de popularidade do presidente Lula frente à baixa popularidade do seu partido, o PT, cf. *Folha de São Paulo* (12.10.07) e *O Globo Online* (17.05.07). Enquanto a confiança no presidente já chegou a gravitar em torno dos 70% de aceitação; hoje, o partido antes mais crível por boa parcela do eleitorado nacional, agora só consegue, em média, a confiança de 40% dos eleitores brasileiros.

recimento de formas clientelísticas de fazer política redundam na deslegitimação do sistema partidário e da política em geral.

Neste cenário, ao contrário de teorias elitistas de períodos anteriores em que a participação dos cidadãos na política era considerada desnecessária⁶, atualmente, a perspectiva dominante é de que a democracia dificilmente se consolidará sem uma base de apoio normativo aos princípios democráticos. Nesse sentido, embora consolidação e legitimidade democrática sejam conceitos diferentes, estão interligados. Segundo Linz e Stepan (1999), o processo de consolidação dificilmente ocorrerá se estiver ausente a legitimidade pública ou se a democracia for vista como mais deficiente do que outras alternativas. Assim, a consolidação atitudinal a favor da democracia passa a ser fundamental. Para vários autores, níveis estáveis e crescentes de apoio popular patrocinam a estabilidade da democracia, enquanto níveis declinantes minam as bases democráticas e colaboram para o seu colapso (LINZ e STEPAN, 1999). Retrospectivamente, constata-se que um mínimo de democracia procedural tem se mantido ao longo do tempo, o que é louvável e positivo, não obstante, não se têm verificado, durante este mesmo período, iguais avanços na dimensão social, pois, a crença de que após conseguir a estabilidade democrática o mercado se encarregará de resolver os problemas sociais não tem se confirmado. Nessa situação, o que parece claro é que o apoio dos cidadãos aos princípios democráticos e às instituições políticas pode, de fato, influenciar a qualidade da democracia (LAMOUNIER, 1991).

Por sua vez, a falta de apoio ou confiança nas instituições e nos gestores públicos pode gerar uma paralisia política e uma estagnação na evolução positiva da democracia, promovendo o individualismo em detrimento da ação coletiva e do capital social⁷. Este é o caso, por exemplo, das instituições encarregadas de mediar as demandas da sociedade e a capacidade do Estado de respondê-las. De maneira geral, as

⁶ Sobre o teor anti-participacionista das teorias ditas elitistas, ver: Held (1997) e Schumpeter (1979).

⁷ A partir dos anos 1990 o Banco Mundial passou a distinguir, na avaliação de projetos de desenvolvimento, quatro formas de capital: *capital natural*, isto é, os recursos naturais de que é dotado um país; *capital financeiro*, aquele produzido pela sociedade e que se expressa em infraestrutura, bens de capital, capital financeiro, imobiliário, entre outros; *capital humano*, definido pelos graus de saúde, educação e nutrição de um povo; e, finalmente, *capital social*, que expressa basicamente a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. Ainda segundo o Banco, *capital social* refere-se às instituições, relações e normas sociais que dão qualidade às relações interpessoais em uma dada sociedade. *Capital social* pode ser entendido neste sentido (e é este o sentido que adotaremos neste texto) enquanto a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e às vincula ao cidadão visando à produção do bem comum.

pesquisas de opinião pública realizadas nos últimos anos no Brasil convergem para a perspectiva de que os partidos políticos que exercem o poder experimentam um desgaste significativo que, aliado a uma frustração da população com a falta de cumprimento das promessas eleitorais, gera cidadãos céticos e desconfiados com os governos e com a classe política. Tal situação gera uma cultura política que pouco valoriza as normas democráticas, comprometendo a longo prazo, a possibilidade de consolidação e estabilização política. Isso ocorre porque a legitimidade e a durabilidade dos sistemas democráticos dependem, em grande parte, do grau de confiança que o eleitorado deposita nos governos para fazer as coisas eticamente corretas e de forma eficaz.

A transição de uma sociedade clientelística para uma sociedade com relações horizontais não é um processo sem dificuldades. Depende de fatores múltiplos que estão envolvidos na transformação desta cultura política, de modo a promover uma dimensão mais participativa da relação entre o Estado e a sociedade civil. O caminho para este processo está na proliferação de organizações sociais autônomas e na capacidade destas associações de representar a pluralidade e a diversidade dos mais variados segmentos que compõem a sociedade civil⁸; bem como na existência de movimentos sociais democráticos e mecanismos institucionalizados que sejam aplicados para tornar a democracia participativa viável, tais como o referendo, a revogação de mandato e a liberdade de associação. Esse processo não sugere que a sociedade civil se constitua em uma alternativa ao governo democrático, mas na cessão de um espaço livre em que as atitudes sejam conservadas e um comportamento democrático seja condicionado (BARBER, 1999). Alcançar tal objetivo, em um contexto de descrença quase generalizada na política e nas instituições políticas, no entanto, é quase impossível. Torna-se imperativo, portanto, examinar elementos que promovam cidadãos ativos. O ressurgimento da cultura política no *mainstream* da Ciência Política contemporânea é sinalizador da preocupação de analistas e cientistas políticos quanto à consolidação de democracias pró-ativas.

⁸ Embora não seja nosso propósito fazer uma genealogia do conceito de sociedade civil, convém lembrar que quando falamos em sociedade civil aqui, estamos nos referindo a uma sociedade em que grupos organizados, formais ou informais, com independência do Estado e do mercado, têm condições de promover ou de facilitar a promoção de diversos interesses da sociedade.

O Ressurgimento da cultura política nos estudos contemporâneos da Ciência Política

A retomada de estudos sobre cultura política⁹ pode ser atribuída ao colapso do marxismo e ao ressurgimento do nacionalismo, por um lado, e às deficiências explicativas das abordagens institucionais, por outro, estimulando o interesse de sociólogos e cientistas políticos sobre como os regimes políticos legitimam-se e como os cidadãos posicionam-se frente a esses elementos. Nas últimas duas décadas tem-se institucionalizado o axioma de que os regimes democráticos dependem, para sua sobrevivência, do apoio dos cidadãos bem como de sua confiança nas instituições e nos governantes. Isso se aplica, sobretudo, aos regimes que estão em processo de amadurecimento e de estabilização democrática. Embora não seja possível estabelecer categoricamente o quanto de legitimidade é necessário para fortalecer a estabilidade política, impera um certo consenso de que, sem tal legitimidade os regimes políticos são ineficientes e pouco críveis, ainda que eleitos pelo voto popular e funcionando dentro dos pré-requisitos poliárquicos¹⁰.

Ainda que a materialização empírica da relação entre legitimidade popular e estabilidade democrática seja recente¹¹, o pressuposto teórico que correlaciona o apoio popular à estabilidade democrática, bem como a importância atribuída à cultura política e à sociedade civil, não são novos e estão presente em quase todos os clássicos da democracia (Tocqueville, Rousseau, Aristóteles, Platão). Tais hipóteses têm ressurgido ainda nas reflexões contemporâneas sobre a importância de trazer de volta o cidadão para a esfera política (Habermas, Mouffe, Giddens, Touraine)¹². Do ponto de vista destas perspectivas, a cultura é vista como dinâmica, e não mais estática, e evoluindo constantemente sob a influência de fatores externos e internos. Sua base, no entanto, se constituiria de fatores duradouros que a tornam diferente

⁹ A cultura também tem sido um outro foco muito enfatizado pelo Banco Mundial. Quando se diz que capital social e cultura política são hoje as “chaves para o desenvolvimento” denota-se a necessidade de que cada projeto aprovado e financiado pelo Banco leve em consideração os valores culturais do meio onde ele será desenvolvido.

¹⁰ Quanto aos pré-requisitos que constituem um regime dito poliárquico, ver: Dahl (2005).

¹¹ Remonta no máximo aos trabalhos inaugurais de David Easton, em meados da década de 60, como: *A Framework for Political Analysis*, de 1965.

¹² Sobre o ressurgimento da participação e da deliberação na teoria democrática contemporânea: Coelho e Nobre (2004).

de outras culturas. Tal síntese materializa-se em crenças, predisposições, motivações, normas e maneiras de fazer as coisas de um povo¹³.

Para a nova tradição culturalista da política, junto com valores positivos são construídos outros valores que influenciam a forma como as pessoas fazem e vêem as coisas em um determinado contexto. Assim, mesmo que conceitos como atraso, miséria, fome, clientelismo, personalismo, mandonismo, patrimonialismo, não possam ser considerados como valores culturais, eles são assimilados pela cultura e naturalizados, gerando, na esfera pública, uma cultura passiva, permissiva, silenciosa e pouco participativa (BAQUERO, 2003). São esses fatores históricos e estruturais que possibilitam a subordinação política dos cidadãos a determinados candidatos em troca de favores do Estado que, em princípio, e segundo o marco jurídico, deveriam estar disponíveis para todos. Não é, entretanto, o que ocorre. Via de regra, o comum é que o político aproprie-se de recursos públicos (patrimonialismo) para conseguir a subordinação política, pois desse mecanismo depende sua reeleição – mas os que se subordinam obtêm, de modo privilegiado, o que deveriam ser bens de acesso público, e não privado. Dessa forma, o clientelismo, por exemplo, uma velha prática da política nacional, que se acreditara já superada, consegue ressurgir entre os atores políticos contemporâneos não porque isso faça parte de qualquer projeto de mera reafirmação de elites políticas nacionais, mas, principalmente, porque o clientelismo, nestes moldes, funciona como um espelho, pois ao particularismo dos políticos corresponde o particularismo dos eleitores. Neste cenário, o tipo de cultura política que surge permite que o assistencialismo atue como um mecanismo poderoso de cooptação e controle dos cidadãos. O mais paradoxal disso tudo é que essa prática funciona em virtude das deficiências e incapacidade do Estado em responder às demandas da população (BAQUERO, 2007, p.92).

Foram essas preocupações que fizeram que ressurgisse o interesse sobre a cultura política – a crise da democracia representativa, com sua ênfase no mercado e na racionalidade dos atores como enfoque predominante, não consegue explicar o crescente descontentamento dos cidadãos com as instituições políticas e sociais. Tal situação acabou estimulando a Ciência Política a um redirecionamento para pesquisas sobre cultura política, que assumem o posicionamento ontológico claro de que a cultura importa para a compreensão dos fenômenos

¹³ Para uma interessante análise do ressurgimento da variável cultura nos estudos contemporâneos sobre política e desenvolvimento econômico, bem como uma significativa discussão sobre os seus avanços, perspectivas e limites, ver: Huntington e Harrison (2002), e Diamond (1994).

políticos. Não se trata mais de uma defesa monolítica acerca da supremacia da cultura sobre outras variáveis (ainda que algum culturalistas contemporâneos cheguem mesmo a beirar tais fundamentalismos), mas sim a adoção de abordagens do tipo cultura política *vis-à-vis* outras tantas perspectivas teóricas, de modo a desenvolver uma abordagem compreensiva (em sentido weberiano) da política, sem desprezar até mesmo explicações institucionais ou do tipo *rational choice*¹⁴. A esse respeito vem a calhar o argumento de Inglehart (1988, p.123) de que, cada vez mais, torna-se evidente a precariedade de modelos que ignoram ou desconsideram os aspectos culturais.

O primeiro grande passo no sentido de valorizar a cultura política veio com o trabalho já clássico de Almond e Verba (1965). Trata-se de uma análise empírica comparada sobre a cultura política de cinco países. Apesar das críticas feitas ao trabalho (estático, normativo, voluntarista), uma contribuição importante dos autores para as gerações seguintes de analistas e cientistas políticos diz respeito à importância atribuída, pelos autores, às normas e valores culturais como fundamentais na persistência da democracia de massas. Na perspectiva da cultura política são as atitudes e as expectativas em relação ao sistema político que mantêm a comunidade nacional integrada. Os valores e atitudes são analisados de modo a compreender como eles agem no sentido de manutenção da comunidade nacional. Nessa perspectiva, se as atitudes se polarizam a consequência imediata é a desordem, a instabilidade. Naturalmente, a teoria da cultura política centra-se, desde o início, no problema da estabilidade. Interessa a estes autores compreender o conjunto de condições sob o qual as democracias são estáveis e detêm uma autoridade legítima. Nesse sentido, pressupõe a teoria que Estado e sociedade civil são entidades separadas que são integradas por meio de instituições intermediárias (formais e informais¹⁵) através da própria socialização política dos indivíduos.

Ainda segundo a teoria da cultura política, a confiança interpessoal e a confiança nas instituições políticas são pré-condições para a formação de associações secundárias, que, por sua vez, podem agir como promotoras da participação popular e, conseqüentemente, do aperfeiçoamento da democracia. Para o bom funcionamento das instituições políticas, diz a literatura especializada (INGLEHART, 1988;

¹⁴ Sobre ontologias e epistemologias na Ciência Política contemporânea, bem como sobre os limites do paradigma da teoria da escolha racional vis-à-vis teorias culturalistas, ver: Marsh e Furlong (2002), Green e Shapiro (2004).

¹⁵ Para uma extensa discussão sobre o que sejam instituições formais e instituições informais, ver: Helmke e Levitsky (2006).

PUTNAM, 2007; FUKUYAMA, 1996; 2000; COLEMAN, 1980; 1987), é imperativa a confiança dos cidadãos nestas instituições¹⁶. Se, por um lado, é mais difícil especificar de modo vetorial o quê causa o quê, por outro lado, de maneira mais compreensiva e sociologizante, é inegável que a relação entre confiança e institucionalidade é positiva e significativa. O grande desafio está em encontrar mecanismos que possibilitem uma maior integração entre a sociedade civil e o Estado, de modo a conferir maior ingerência aos cidadãos nos negócios da vida pública. Sobre isso, é ilustrativo o argumento de Przeworski, Stokes e Manin (1999): a maneira ideal de gerar resultados econômicos não é simplesmente reduzindo as funções econômicas do governo, mas sim garantir as condições necessárias para que a conduta do governo seja submetida a uma fiscalização atenta por parte dos cidadãos, seus principais interessados. Ou seja, a economia melhora quando melhora a qualidade da democracia. E isso se faz garantindo aos cidadãos condições para exigir do governo responsabilidades (*accountability*) pela condução econômica e social do país (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

A capacidade de fiscalização, não obstante, passa irremediavelmente por um processo de capacitação (educação) das pessoas para não só se interessarem pelos assuntos de natureza política, como também, fundamentalmente, participarem dessa arena de discussão¹⁷. Alcançar esse objetivo, todavia, é tarefa gigantesca se avaliarmos os indicadores de escolaridade no país. Em pesquisa divulgada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em julho de 2003, contata-se que cerca de 50% dos alunos brasileiros na faixa de 15 anos, estão abaixo ou no chamado nível 1 de alfabetização (marca estabelecida pela UNESCO que classifica os alunos que conseguem apenas lidar com tarefas muito básicas de leitura). De modo a corroborar tais estatísticas, em uma escala sobre níveis de compreensão de leitura englobando 41 países, o Brasil está no fim da fila, ocupando a 37ª posição – à frente, na América Latina, somente do Peru¹⁸. O que fica claro a partir desses dados, é que uma educação para a democracia não existe. Como esperar que formem-se cidadãos críticos e orientados para uma maior participação política em um cenário desse tipo? Esse talvez seja o principal desafio que cientistas políticos tenham a responder neste novo século, pois o que se verifica em níveis crescentes, não só no Brasil, mas em todo o mundo (de modo que muitos autores chegam mesmo a pensar que seja este um fenômeno global), é a apatia

¹⁶ Sobre a importância e o significado da confiança intersubjetiva entre os atores aqui e seu impacto sobre a longevidade do contrato social, ver: Rothstein (2005).

¹⁷ Sobre os limites da relação entre Democracia, Cidadania e Educação, ver: Pateman (1980).

¹⁸ Cf. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

política e o senso de descrédito e desconfiança da democracia¹⁹, seja enquanto a melhor forma de resolver as coisas, seja mesmo quanto a ser a melhor forma de governo – o que nos faz pensar que a dita consolidação democrática nem está assim tão conclusa, nem podemos jamais vir a tomá-la enquanto um dado fabricado, sobretudo para as jovens poliarquias latino-americanas.

Segundo Putnam (1995), existe atualmente um processo generalizado de “desengajamento cívico”. No caso brasileiro, tal erosão dos laços sociais manifesta-se em uma espécie de cultura da lealdade (por alguns, talvez, já chamada de *cordialidade*, a exemplo do que já dissera Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*) que raramente ultrapassa os limites da família, da esfera privada e do grupo de amigos mais próximo (LIMA, 2001; DAMATTA, 1993; HOLANDA, 2000). O setor público é visto com total desconfiança e a noção de bem comum é incipiente ou até mesmo inexistente. Mas o que mais surpreende neste cenário é a aparente indiferença das pessoas em relação a estas práticas. O resultado concreto e imediato disto é a ausência de políticas de inclusão social que pressuponham a ingerência autônoma dos cidadãos frente ao próprio Estado e às suas necessidades vitais (alimentação, trabalho, educação, saúde) e uma tendência cadente a desestimular a participação popular.

Por mais curioso que isso possa ser, este cenário nos faz deparar com um gigantesco oxímoro: um regime democrático que convive com um Estado oligárquico. O regime promove o respeito à Constituição, às leis, às instituições e aos procedimentos democráticos. No entanto, é controlado por mecanismos clientelísticos e patrimoniais que agem em detrimento de qualquer bem coletivo, promovendo, dessa forma, uma concentração maior de riqueza e uma distribuição pouco ou nada equânime de privilégios localizados, acentuando as desigualdades e a exclusão social. Para tentar reverter esse processo, Putnam (1995; 2007) argumenta que os graves problemas econômicos de um sistema político não podem ser resolvidos pela mera existência ou reforma das insti-

¹⁹ Em um interessante texto publicado ainda em 1995, intitulado *Bowling Alone* (Jogando Bolíche Sozinho), Robert Putnam tem analisado as mudanças no associativismo da principal democracia mundial – a norte-americana. Analisando o declínio de um esporte popular e de forte tendência associativa nos Estados Unidos, Putnam passa a observar que seus conterrâneos têm praticado esse esporte sozinho. A constatação e o ponto de partida de Putnam é que assiste-se hoje nos Estados Unidos a um declínio participativo nas atividades associativas, e tal declínio refletir-se-ia nos assuntos políticos de maneira geral, fato que Putnam tem denominado de “desengajamento cívico”. Essa discussão é levada para outras sociedades democráticas e tem dado início a uma reflexão internacional sobre mudança de hábitos culturais e de valores na pós-modernidade e sobre seus impactos na democracia. Cf. Putnam (1995).

tuições políticas; seria necessário para isso sim, fortalecer as redes de solidariedade entre os cidadãos. Nessa mesma linha de argumentação, Mary Young (2000) defende que

até as sociedades supostamente mais democráticas do mundo na maior parte do tempo são democracias 'plebiscitárias': os candidatos posicionam-se vagamente sobre os assuntos políticos, os cidadãos apóiam-se uns aos outros e têm pouca relação com o processo político até a próxima eleição. [...] o espírito e a prática democráticos inspiram muitas organizações voluntárias, movimentos compostos de tais grupos algumas vezes influenciam as ações do governo e as ações de outras instituições poderosas (YOUNG, 2000, p.5).

Segundo Robert Putnam, o conceito que enfoca a importância da promoção e do fortalecimento da solidariedade – capital social – também não é novo, pois tem sido reinventado pela teoria política e pela teoria democrática desde que apareceu, pela primeira vez, nos trabalhos de Hanifan (1916)²⁰. Nos últimos tempos, o conceito de capital social tem sido usado de múltiplas formas e até mesmo de maneira interdisciplinar, levando a um consenso de que a evidência gerada por estes estudos permite afirmar que as características da sociedade civil afetam e muito a saúde da democracia, a robustez das comunidades e o espírito de participação cívica das pessoas (COLEMAN, 1980; BOURDIEU, 1983).

Tal constatação trouxe novos ordenamentos de caráter epistemológico e ontológico para o estudo da política. A teoria do capital social difere das abordagens tradicionais cujo enfoque se dava mais no campo acadêmico, negligenciando discussões mais aprofundadas sobre como os cidadãos percebem a democracia e suas experiências dentro de um determinado regime político. Uma forma já convencional e amplamente difundida de estudar a democracia tem sido via pesquisas quantitativas, que buscam a confirmação (ou não) de hipóteses previamente elaboradas a partir de um arsenal de observações empíricas amplamente descritivas. Todavia, se a democracia é analisada qualitati-

²⁰ Em 1916, Lyda Judson Hanifan, um jovem educador, usou o conceito pela primeira vez no sentido que está sendo usado aqui para descrever centros comunitários de escolas rurais, nos quais detectava que a pobreza crescente se fazia acompanhar pelo decréscimo da sociabilidade e das relações de vizinhança entre a população local. Segundo ele, a comunidade se beneficiaria da cooperação de todos e quando as pessoas criam o hábito de se relacionar, por razões sociais, de lazer ou econômicas, esse "capital social", ou seja, essa rede de relações pode ser dirigida para o bem-estar da comunidade.

vamente, não apenas a partir do que é observável empiricamente, mas também do ponto de vista de como os cidadãos experimentam-na, geralmente, as formas mais convencionais ou as correntes hoje mais hegemônicas no estudo da democracia mostram-se estreitas e incompletas. O embate aqui não é apenas entre as correntes ditas hegemônicas da democracia (herdeiras diretas da concepção schumpeteriana de democracia) e as correntes contra-hegemônicas (dentre elas, especial destaque para a teoria do capital social), mas sim entre o que chamaríamos de uma concepção “maximalista” e uma concepção “minimalista” da democracia²¹.

A perspectiva “minimalista” parte do pressuposto de que a democracia é possível sob condições mínimas, ou seja, não são precisos pré-requisitos econômicos, sociais ou mesmo culturais para que se estabeleça, pois ela dependeria basicamente das escolhas dos atores envolvidos, dos seus pactos, de certas regras e da aposta nos atores políticos (RIKER, 1988; PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999; SCHUMPETER, 1979). Já na perspectiva “maximalista”, parte-se do pressuposto de que a democracia não é possível sob condições mínimas, pois condições econômicas, sociais e culturais exercem também um importante condicionamento sobre ela (RIKER, 1988; ALMOND e VERBA, 1963). Não haveria sustentação da democracia sem tais lastros, sem um apoio e um princípio normativo. Nesta concepção, deve-se levar em conta tanto a liberdade de escolha dos atores políticos, no curso das transformações proporcionadas pelos processos de mudança política, como os condicionantes impostos a estas situações, dados pela presença ou pela ausência de condições sociais, econômicas, políticas e culturais. É nesse sentido que e a análise do conceito de capital social parece-nos útil nessa direção.

Um Modelo alternativo para compreender a democracia: a teoria do capital social

A persistência da pobreza e a exclusão social no continente latino-americano, nas últimas décadas referentes ao processo de democratização, têm influenciado na definição de uma reorientação teórico-analítica na tentativa de compreender, com mais profundidade, os fenômenos que se contrapõem a um processo linear de institucionalização de procedimentos poliárquicos. A principal preocupação de abordagens alternativas tem sido no sentido de não só compreender a

²¹ Para uma maior definição e ampliação destes conceitos, ver: Riker (1988), Vincent (2004), De Vera (2005).

origem dessas dificuldades, mas, sobretudo, em como resolvê-las. Entre essas mudanças estão: o processo de descentralização, uma governança mais eficiente e, sobretudo, a incorporação da teoria do capital social (BAQUERO, 2007, p.33).

Esta teoria surge, entre outras razões, em virtude da necessidade de encontrar canais efetivos de comunicação entre Estado e sociedade além das organizações formais, que não têm conseguido desempenhar uma função eficiente de mediação e têm sido “substituídas” por modalidades informais na promoção do desenvolvimento comunitário²².

Outro aspecto que entra na equação da promoção de capital social é a preocupação com a erosão de laços sociais tradicionais, bem como a ausência de uma base normativa de apoio às instituições reguladoras das relações sociais as quais estiveram constantemente, no centro das atenções das ciências sociais. Weber (1998), por exemplo, se questionava como a coesão e a ordem social seriam mantidas, dado o processo de modernização das sociedades ocidentais. Se uma comunidade cívica e vibrante é necessária para o desenvolvimento individual e coletivo, torna-se essencial saber como as sociedades enfrentaram e estão encarando esse desafio. Nessa direção os cientistas políticos e sociais têm orientado seus esforços no sentido de tentar compreender como vários aspectos de coesão social, interação social e vitalidade da democracia estão relacionadas e funcionam.

Uma das constatações mais frequentes da emergência e premência destas questões encontra-se em torno do conceito de capital social, hoje alvo de intenso debate tanto na literatura sociológica (BOURDIEU, 1983; COLEMAN, 1980; PUTNAM, 2005; PORTES, 1998; FUKUYAMA, 2000) como na literatura econômica (ROBISON *et al.*, 2000; ARROW, 2001). Uma exploração ainda que preliminar da literatura recente sobre capital social permite-nos identificar pelo menos, dois grandes conjuntos conceituais, cuja ilustração mais polarizada é o conceito de capital social como uma relação empática entre as pessoas ou grupos (ROBISON *et al.*, 2000), e o segundo centrado numa definição tipicamente culturalista que identifica o capital social como

²² Por “modalidades informais” não queremos aqui fazer entender tal expressão por modalidades de ação fora da legalidade, da qual as gangues e a máfia seriam exemplos. Até mesmo por que não entendemos que qualquer tipo de associação criminosa possa ser compreendida enquanto uma externalidade negativa de um possível capital social. Ainda que haja em tais organizações, a princípio, algum grau de cooperação e ajuda mútua ou mesmo laços identitários, as normas que regem tais grupos não são transparentes, nem aos ingressos, nem aos seus membros. Além do que, seus objetivos são privados e espúrios e entram em choque com os da coletividade. A ideia de capital social empregada aqui tem a ver com a capacidade de cooperar e de confiar para a produção do bem público, e não para a depredação social.

a empatia de uma pessoa ou grupo para com outra pessoa ou grupo que pode produzir um benefício potencial, vantagem e tratamento preferencial para outra pessoa ou grupo de pessoas além do que é esperado numa relação de intercâmbio (ROBISON *et al.*, 2000, p.14).

O segundo está centrado numa definição tipicamente culturalista que identifica o capital social com práticas institucionalizadas de cultura cívica, “os sistemas de participação social são uma forma essencial de capital social” (PUTNAM, 1995, p.183). Entre esses dois conjuntos conceituais há inúmeras definições que ora se aproximam mais de um, ora mais de outro. Por exemplo, Bourdieu (1983) enfatiza que

capital social é o agregado dos recursos reais e potenciais que estão conectados à posse de uma rede durável de relacionamentos de mútuo conhecimento e reconhecimento, mais ou menos institucionalizada, ou, em outras palavras, ao pertencimento a um grupo, o qual provê a cada um de seus membros, com base no capital apropriado coletivamente, uma ‘credencial’ que titula ao crédito, nos vários sentidos da palavra (BOURDIEU, 1983, p.248-249).

Segundo Prates, Carvalhaes e Silva (2007), a literatura supra-referida pode ser ainda diferenciada pelo tipo de ênfase empregada para se definir capital social. O autor a alinha em três tradições teóricas distintas: a individualista, a normativo-associativa e a interacionista. O ponto comum das três tradições, se assim podemos identificar a existência de um denominador comum entre estas tradições, é o pressuposto de que a produção do capital social é sempre de natureza coletiva.

Na primeira tradição, a formulação teórica mais conhecida é a de Bourdieu (1983), que enfatiza o caráter individual do uso do capital social. Nessa tradição, o capital social é gerado pelas redes de relações sociais, mas são os indivíduos que delas participam que usufruem satisfação para interesses próprios²³. O problema com essa definição é que ela se superpõe totalmente ao conceito de poder social já, há bastante tempo, muito difundido na literatura sociológica e política. De acordo com esse conceito, a participação em redes sociais constitui um recurso potencial de poder, na medida em que possibilita acesso dife-

²³ Nos anos 1980 o sociólogo francês Pierre Bourdieu definiu capital social como o agregado de recursos, reais ou potenciais, que possibilitavam o pertencimento duradouro a determinados grupos e instituições (BOURDIEU, 1983).

renciado aos recursos existentes nas redes para a realização de seus interesses individuais.

A ênfase da tradição normativo-associativista também resulta no conceito de cultura política, tornando o conceito de capital social redundante. Fukuyama (2000), por um lado, e Putnam (2003), por outro, enfatizam o papel de valores e normas como definidores de atitudes voltadas para o interesse coletivo, para a “coisa pública” (*res publica*) e, portanto, funcionam como predisposições comportamentais que minimizam os custos da ação coletiva ou do associativismo²⁴. Nessa perspectiva a “internalização” de valores típicos de uma cultura cívica impulsivaria os indivíduos, de dentro pra fora, a agirem de forma cooperativa.

Distintamente das outras duas perspectivas, a tradição interacionista, que tem em Coleman (1980) o principal interlocutor, cria um conceito genuíno de capital social com ênfase nas relações sociais²⁵. A grande vantagem teórica desse conceito é o de, por um lado, referir-se a um fenômeno específico (ao contrário dos conceitos já mencionados) e, por outro lado, incorporar as contribuições das tradições clássicas da teoria sociológica. A tradição interacionista herda de clássicos, como Durkheim, a ideia de densidade social dada pela intensidade da interação social. Nessa tradição, a ideia de “fechamento” sugerida por Coleman (1980) como condição básica de existência de capital social, é consistente com a sugestão de Durkheim de que a “solidariedade mecânica” é a responsável pela forte densidade da consciência coletiva, que representa um recurso potencial aos membros do grupo ou à própria comunidade no sentido de mobilizá-la ou mesmo levá-la a produzir alguma ação coletiva. A tradição teórica clássica que alimenta essa perspectiva vem de Simmel (1964), com a ideia da forma de estruturação das redes sociais, se mais concêntricas (fechadas) ou mais diversifi-

²⁴ Tão importante quanto a contribuição de Putnam, tem sido a contribuição do economista nipo-americano Francis Fukuyama, que dedicou vários livros ao tema das relações entre prosperidade econômica, cultura e capital social. Para isso fez longas análises de processos de desenvolvimento industrial nos Estados Unidos e em países da Europa e da Ásia. Fukuyama tem enfatizado em seus trabalhos o papel da confiança como base para o capital social. Confiança é entendida por ele enquanto a expectativa de reciprocidade que as pessoas de uma comunidade esperam uma das outras, tendo em vista que compartilham normas acerca do comportamento dos outros. Nesse sentido, a confiança aparece como um importante fator de desenvolvimento econômico (FUKUYAMA, 1996).

²⁵ É com o sociólogo americano James Coleman, em fim dos anos 1980, através de dois artigos que se tornaram clássicos, que o conceito de capital social entrou definitivamente na agenda acadêmica. Num deles examina o papel das normas sociais como guias de ação para o indivíduo, como expectativas que expressam se nossas ações estão certas ou erradas (as normas prescrevem ações, comportamentos). Ver: Coleman (1980, 1987).

cadadas (abertas), ambas gerando densidade social, mas expressando estruturas sociais distintas: no primeiro caso, temos uma estrutura social típica das sociedades “tradicionais”, e no segundo uma estrutura típica das sociedades modernas.

No conjunto dos trabalhos mais recentes de Ciência Política, o capital social tem sido genericamente compreendido ou como algo pertencente a uma comunidade ou sociedade ou como algo que pode ser internalizado pelos indivíduos. Não obstante, tais trabalhos têm enfatizado, respectivamente, o grau de confiança intersubjetivo entre os cidadãos e entre os cidadãos e as instituições ou têm dado prioridade à análise das redes de relacionamento enquanto possíveis elementos do capital social.

A teoria do capital social trata-se, naturalmente, de um conjunto de hipóteses e conjecturas emergente, mas já consagrado na academia, de uso plural e que suscita grandes dúvidas metodológicas. Grande parte dessa produção, aliás, dedica-se a explorar as dúvidas conceituais e os problemas de falta de rigor teórico com que o conceito vem sendo usado em alguns trabalhos²⁶. Embora sejam ainda problemáticas e elásticas, as definições, em geral, convergem e dão ao leitor uma ideia aproximada do sentido intelectual e de suas possíveis aplicações práticas. E esse ponto de convergência recai nas definições de Putnam e no potencial que o conceito passou a ter a partir da publicação em 1993 de *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* [*Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*]. Essa obra, logo à época de sua publicação, se tornou um clássico da Ciência Política, trazendo grande notoriedade ao conceito e transformando-o em um instrumento de intervenção, predição e até mesmo de previsão social, como querem alguns órgãos internacionais.

Fazendo a democracia funcionar? Um enfoque sobre os aspectos do conceito de capital social em Robert Putnam

Qual a importância do trabalho de Robert Putnam? Qual a sua grande originalidade temática? Qual sua maior contribuição à análise da participação popular e à compreensão da cultura política dos cidadãos? O que diversos outros teóricos contemporâneos herdaram de Putnam na tentativa de aprimorar e aprofundar ainda mais a discussão sobre a produção do capital social? É isto que discutiremos nesta seção.

²⁶ Sobre os limites da teoria do capital social, ver: Reis (2003).

A intuição da pesquisa empreendida por Putnam e equipe em 1970 veio quando o governo italiano decidiu pôr em prática um relegado dispositivo constitucional que previa o estabelecimento de governos regionais (reforma institucional). Como as novas instituições teriam que ser criadas a partir do nada, o caso da reforma italiana mostrou-se uma rara oportunidade para iniciar um estudo demorado e sistemático sobre como as instituições se desenvolvem e se adaptam ao seu meio social²⁷. A pesquisa durou um quarto de século, sendo conduzida ao remoto domínio da teoria dos jogos e até mesmo da história medieval.

De um lado, as instituições americanas entram em seu terceiro século de existência, mas generaliza-se entre seus cidadãos certa decepção quanto às benesses da dita democracia liberal. De outro lado, países ex-comunistas se vêem obrigados a erigir sistemas democráticos de governo nos moldes ocidentais sob a promessa da liberdade e da satisfação popular. Cada vez mais, analistas e cientistas políticos sabem menos sobre o que faz os governos funcionarem direito, enquanto o reformismo institucional é vendido como a salvação final e o caminho para a democratização plena. Esse é o cenário onde insurgem as contribuições iniciais do nosso autor.

Robert Putnam procura contribuir para a compreensão do desempenho das instituições tentando responder as seguintes perguntas: de que modo as instituições formais influenciam a prática da política e do governo? Mudando-se as instituições, mudam-se também as práticas? O desempenho de uma instituição depende do contexto social, econômico e cultural? Se transplantarmos as instituições democráticas, elas se desenvolverão no novo ambiente tal como no antigo? Será que a qualidade de uma democracia depende da qualidade dos seus cidadãos e, portanto, cada povo tem o governo que merece? O que guia a investigação de Putnam é um problema teórico, o método por ele usado é que é empírico.

A análise preliminar de Putnam acerca das várias capitais regionais da Itália revelara diferenças marcantes no tocante ao desempenho

²⁷ Desde a unificação em 1870, a estrutura administrativa italiana era muito centralizada, nos moldes da França napoleônica. Há muito que os funcionários locais eram controlados por prefeitos diretamente subordinados a Roma. Jamais existira um nível de governo correspondente às regiões. Assim, o fato de os problemas públicos (pós-reforma institucional) passarem a ser resolvidos por governos regionais nunca antes testados representava para seus cidadãos uma experiência de considerável importância prática. Nesse sentido, o caso italiano mostrou-se uma oportunidade ímpar ainda de acompanhar de perto a evolução de várias destas instituições regionais emergentes que representavam diferentes contextos econômicos, sociais, culturais e políticos (PUTNAM, 2007).

institucional. Por que a nova instituição teve bom desempenho na Emília-Romagna, e na Puglia não? A questão central que se coloca aqui é: quais são as condições necessárias para criar instituições fortes, responsáveis e eficazes? O caso italiano, mostrou-se uma oportunidade única para responder essa questão²⁸.

A reforma institucional italiana consistiu na criação simultânea de 20 novos governos regionais com estruturas e mandatos constitucionais basicamente idênticos, o que dispôs a todas as províncias, virtualmente, os mesmos poderes. Isso é muito importante, pois permitiu a Putnam considerar a variável instituição uma constante e manipular um grupo de controle (províncias do norte vs. províncias do sul). Em 1976-77, depois de acirrada disputa política, as regiões passaram a ter autoridade sobre uma ampla gama de assuntos públicos (REIS, 2003; BAQUERO, 2007).

No caso italiano, o modelo institucional se mantém constante (criam-se simultaneamente governos regionais com estrutura organizacional similar). O que varia são os fatores ambientais como o contexto econômico e a tradição política. Putnam não quer com sua investigação, oferecer fórmula para o êxito institucional, mas o fato do modelo institucional ser uma constante na experiência italiana significa que se pode identificar mais seguramente a influência de outros fatores no êxito institucional²⁹.

Na verdade, a experiência italiana mostrou-se para Putnam uma oportunidade promissora para um estudo comparativo da dinâmica e da ecologia do desenvolvimento institucional. A analogia que o próprio Putnam faz em sua obra entre o estudioso das instituições e o botânico é muito perspicaz – “assim como o biólogo faz, é possível ao estudioso das instituições examinar a evolução destas organizações, como elas se comportam em ambientes sociais, políticos, culturais e econômicos diferentes” (PUTNAM, 2007, p.12). O problema da investigação de Putnam transcende as fronteiras da Itália – ele quer entender como instituições representativas podem funcionar melhor e de modo

²⁸ Putnam estudou a Itália, menos por ser a Itália, e mais por que ali, naquele momento, oferecia-se um conjunto propício de condições para responder tal questão (D'ARAÚJO, 2003).

²⁹ Os contextos sociais, econômicos, políticos e culturais em que foram implantadas as novas instituições eram radicalmente distintos. Social e economicamente, algumas regiões equiparavam-se aos países do terceiro mundo, enquanto outras poderiam ser consideradas pós-industrializadas. Além disso, há também grandes diferenças no que concerne às tradições políticas. Algumas províncias, mesmo com perfis econômicos semelhantes, tinham linhas políticas diferentes, algumas católicas, outras comunistas. Algumas herdaram políticas clientelistas inalteradas desde os tempos medievais, outras se transformaram totalmente com as levas de imigrantes durante os anos de 1950 e 1960.

mais eficaz na Itália, no Brasil ou mesmo no Japão. É isso que obriga a nos determos mais detalhadamente sobre sua empresa teórica.

Pode-se dizer que a Ciência Política sempre se ocupou do estudo das instituições, todavia, só mais recentemente, cientistas políticos passaram a abordar as questões institucionais com uma criatividade e vigor renovados (neo-institucionalismo). Para isso, se serviram da teoria dos jogos, criação de modelos de escolha racional, concebendo instituições como as regras do jogo e a política como um permanente problema de ação coletiva³⁰.

Embora estes teóricos possuam suas divergências, eles concordam sobre dois pontos fundamentais (que chamaremos aqui de uma dimensão estruturalista):

1. *Instituições moldam a política.* Instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político. As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores.

2. *Instituições são moldadas pela história.* Independentemente de outros fatores que possam influenciar sua forma, instituições têm inércia e robustez. Portanto, corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. Os indivíduos podem escolher suas instituições, mas não o fazem nas circunstâncias que eles mesmos criaram.

O estudo de Putnam visa a contribuir sobre estes dois tópicos simultaneamente. O autor toma as instituições como variável independente (como a mudança institucional influencia a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos) e como variável dependente (como o desempenho institucional é condicionado pela história).

Uma terceira etapa (Putnam é inovador nesse aspecto) é analisar como o desempenho das instituições é moldado pelo contexto social em que elas atuam. Assim como um indivíduo pode definir de maneiras diferentes seus interesses em contextos institucionais diferentes, uma instituição formal também pode atuar diferentemente em diferentes contextos. Embora isso não seja um elemento destacado pelos neo-institucionalistas, esse é um ponto familiar para aqueles que estudam as instituições e a reforma institucional.

Mas o que é o desempenho institucional? Para os neo-institucionalistas (principalmente para os estudiosos do Congresso norte-

³⁰ Para uma revisão acerca dos principais pressupostos do neo-institucionalismo da teoria da escolha racional, ver: Ward, D. (2002), Ward, H. (2002), Meadwell (2005).

americano e adeptos da Teoria da Escolha Racional), instituições são compreendidas como as regras do jogo ou o palco onde os conflitos se manifestam e se resolvem (TSEBELIS, 1998, p.33), e ter êxito aqui é entendido como a capacidade dos atores de resolver suas divergências de maneira eficiente, considerando, é claro, suas preferências (alcançar um acordo ou *logrolling*). A fragilidade deste argumento, no entanto, é que instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordos. O objetivo principal é que o governo faça coisas, não apenas que ele decida coisas (educar crianças, pagar aposentados, coibir o crime, gerar empregos). Embora não se esteja de acordo sobre quais dessas questões são prioritárias, deve-se considerar que instituições governamentais têm que agir, pelo menos algumas vezes, com relação a algumas destas questões (PUTNAM, 2007, p.27).

É nesse sentido que o conceito de desempenho institucional com que trabalha Putnam busca exceder os limites da interpretação da política como mera resolução de problemas de ação coletiva. Putnam concorda que os atores possuem preferências e que essas devam se materializar na consecução dos seus objetivos pessoais e clientelísticos, mas ele também considera que a análise do desempenho de uma instituição deve levar em conta, primeiro, (i) *sua permeabilidade e responsividade às demandas dos cidadãos*, (ii) *a interação destas demandas com o governo*, e finalmente, (iii) *o leque de opções disponíveis aos atores e sua implementação*. Em outras palavras: as instituições governamentais recebem subsídios do meio social e geram reações a esse meio. Para ter um bom desempenho, então, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas³¹. Essa variável é importante para Putnam porque, afinal, a qualidade do governo interessa à vida das pessoas.

O grande desafio metodológico de Robert Putnam foi produzir uma investigação teórica que se concentra numa determinada estrutura

³¹ Putnam está interessado, como já referenciamos anteriormente, em compreender a dinâmica do desempenho institucional. A literatura de Ciência Política comparativa identifica pelo menos três maneiras principais de explicar esse desempenho: (i) *Projeto institucional*. Deriva dos estudos jurídicos formais e da efervescência constitucionalista dos século 19. Seu foco recai exclusivamente sobre a avaliação da inventividade estrutural e processual e a engenharia constitucional. Acredita que o arranjo das partes formais preestabelece o sucesso institucional. (ii) *Fatores sócio-econômicos*. Afirmam que a verdadeira democracia depende do desenvolvimento social e do bem-estar econômico. A democracia estaria associada à modernidade sócio-econômica, tanto no tempo quanto no espaço. (iii) *Fatores sócio-culturais*. Os governos variam de acordo com a disposição dos seus cidadãos. Mais recentemente cientistas políticos recorrem à idéia da cultura política para explicar a diversidade de sistemas políticos nacionais.

ou evento histórico (a descentralização italiana). A grande tensão é tentar interpretar plenamente o material investigado e, ainda sim, induzir relações abstratas e gerais. É nesse sentido que podemos afirmar que Putnam utiliza-se de uma espécie de *hibridismo metodológico*. Ele toma métodos de empréstimo da antropologia, do jornalismo, da história (sua investigação o conduz ao passado) e da metodologia comparativa (estudo de caso e comparação entre regiões sob múltiplos aspectos). Além de métodos estatísticos (muito simples, percentuais ou gráficos) e testes de significância estatística. Putnam combina métodos *quali e quanti* (entrevistas em níveis diferentes da administração, de conselheiros regionais a líderes comunitários, prefeitos, líderes rurais e trabalhistas, empresários), *surveys*, pesquisas de opinião, exame de indicadores estatísticos, estudos de caso de política institucional e planejamento regional e análise das legislações produzidas.

Fato curioso a ser destacado no trabalho de Putnam é que, embora o título original do trabalho pressuponha uma conotação voluntarista [*Making Democracy*], suas conclusões desautorizam intervenções voluntárias da ação humana para melhorar o desempenho de qualquer conjunto de instituições políticas em um dado território. Tentando responder por que, afinal, as instituições políticas das diversas províncias italianas podem exibir desempenhos tão díspares de uma província para outra, já que todos os governos regionais dispõem, afinal, de instituições políticas rigorosamente idênticas. De fato, poucas vezes cientistas sociais terão à sua disposição um caso tão parecido com um experimento de laboratório. O parlamento italiano propiciou aos cientistas sociais interessados no desempenho das instituições políticas um experimento em que se mantinham constantes as instituições enquanto faziam-se variar, dada a grande heterogeneidade social italiana, as condições sociais e econômicas em que deveriam operar essas instituições.

O fato previsível foi que, não obstante as instituições idênticas, os governos de certas regiões funcionaram muito melhor do que os de outras. Buscando a construção de um índice complexo e abrangente de desempenho institucional, Putnam saiu em busca da identificação de alguma variável sociocultural ou econômica cuja variação correspondesse às oscilações inter-regionais do seu índice de modernidade econômica ($r=0,77$), mas também uma correlação positiva e espantosa com um índice relativamente idiossincrático de comunidade cívica ($r=0,92$).

A sugestão de que essa correlação se mostre espúria é tentadora, e o leitor chega mesmo a acreditar que a correlação positiva e relativamente alta destas variáveis deva-se aos altos níveis de bem-estar econômico observados no norte da Itália. Putnam, porém reforça seu argu-

mento apelando para o passado, mostrando que a correlação entre comunidade cívica no passado e desenvolvimento econômico no presente é mais forte do que seu inverso. Com isso ele quer evitar que a comunidade cívica seja vista como um subproduto do dinamismo econômico do norte.

O aspecto mais importante do livro de Putnam reside no esboço dedutivo que leva a cabo, no último capítulo, ao discutir as razões pelas quais se dá a relação empiricamente constatada – a lógica situacional subjacente. E isso é feito de maneira surpreendente, ou seja, a partir de explicações culturalistas e individualistas.

Putnam aponta duas dinâmicas arquetípicas para o problema do desempenho institucional (problema hobbesiano da instauração da ordem); uma que ele chama o “círculo vicioso autoritário” e a outra, o “círculo virtuoso democrático”:

1. *Círculo vicioso autoritário.* O Estado garante a ordem de maneira precipuamente coercitiva por meio do medo e da repressão, deixando em segundo plano qualquer relação de confiança mútua disseminada entre os habitantes. Não estimula comportamentos cooperativos. Prevalece a vontade dos poderosos e não há espaço para laços horizontais de confiança mútua.

2. *Círculo virtuoso democrático.* Investe-se no estabelecimento de regras impessoais, que devem ser seguidas por todos, economicamente poderosos ou não. Depende da disposição dos indivíduos em firmar compromissos e abrir mão de ganhos imediatos em favor de compensações futuras, na presunção de que a universalidade de determinadas regras renderá frutos no longo prazo. A violação das regras, mesmo que imediatamente proveitosa, pode tornar-se onerosa para aquele que a pratica, em virtude da retaliação dos demais.

A solução encontrada por Putnam aqui é perfeitamente análoga à solução do dilema do prisioneiro pela reiteração infinita do jogo com base em um comportamento *tít-for-tat*³². Mas Putnam levará em conta um aspecto muito importante para a estratégia dos jogadores: o contexto em que estão imersos os atores é que deverá permitir-lhes

³² Os atores são induzidos à cooperação por medo da retaliação de seu adversário – se o jogador tem motivos para esperar que seu oponente comporte-se da mesma maneira que ele, então pode ser racional cooperar (ELSTER, 1999).

abrir mão de ganhos imediatos com alguma segurança de que não serão impedidos de desfrutar de seus ganhos esperados no futuro³³.

Em um livro de abundantes evidências empíricas, a confiança é elevada no último capítulo à condição de mecanismos causal do argumento, mas ela mesma não é objeto de qualquer tentativa de mensuração empírica por parte de Putnam. Não há um índice de confiança interpessoal em Putnam. Sequer há no seu trabalho estratégias sugeridas de operacionalização desta variável (essa é a maior missão que Putnam lega a seus sucessores: a dura tarefa de mensurar a confiança). E embora seu argumento acabe alçando vôos muito altos, seu propósito inicial sempre fora modesto – ele não estava pesquisando as condições sociais ou culturais da democracia, mas tão somente buscava explicar as diferenças de desempenho de instituições idênticas em contextos sociais distintos. É neste sentido que Putnam busca a ideia de capital social enquanto a engrenagem que produziria a confiança interpessoal e explicaria a variação no desempenho das instituições.

É sabido que o argumento de Putnam não é exatamente uma inovação, mas antes uma reafirmação de um argumento de longa tradição na Ciência Política. O que ele traz de novo é o tratamento dado ao tema e o cuidado em oferecer alguma corroboração empírica à questão. Na prática, o que ele faz é identificar na existência de uma comunidade cívica, na disseminação da cooperação e na confiança múltipla, os mais importantes componentes da eficiência institucional. Por conseguinte, o trabalho de Putnam incorpora uma inequívoca dimensão normativa à análise institucional, sem renunciar à investigação empírica das condições práticas de funcionamento do sistema político. Podemos assim dizer que o estudo de Putnam pode ser considerado uma tentativa de preencher o hiato entre estudos normativos e científicos (empíricos) da política.

A despeito da popularidade que o conceito de capital social tomou a partir de *Making Democracy Work*, o estudo de Putnam não é, propriamente, um estudo sobre capital social. O capital social, na verdade, surge como o ator coadjuvante que rouba a cena nos momentos finais do filme. O conceito é apresentado apenas no final de sua obra, mas ocupa o papel de variável explicativa fundamental para entender a diferença de desempenho entre as instituições do norte e do

³³ Putnam propõe uma outra solução para o dilema do prisioneiro. A existência de laços de confiança mútua reforça os mecanismos de cooperação entre os habitantes e favorece o desempenho das instituições políticas; esse mesmo desempenho atua positivamente sobre o contexto reduzindo a incerteza e reforçando ainda mais o nível de cooperação e confiança no interior da população (REIS, 2003, p.42).

sul da Itália. Putnam não procura elaborar uma longa discussão à guisa de uma melhor definição do que venha a ser capital social. À propósito, Putnam jamais define o que ele considera ser de fato o capital social, remetendo-se sempre ao conceito de James Coleman, ou seja, sempre uma enumeração vaga dos atributos do capital social, nunca uma definição³⁴.

Capital social e cultura cívica seriam a mesma coisa? Seria o capital social um parâmetro exógeno ou endógeno do sistema? Dito de outra maneira: seria o capital variável independente ou variável dependente? São esses os maiores desafios legados por Putnam aos seus contemporâneos. E ainda outros: o que é a dita confiança interpessoal? Como mensurar tal confiança? São confiáveis os dados ou a nossa forma de mensurar a confiança?

Ainda que não seja o nosso objetivo aqui discorrer de modo mais profundo sobre as várias nuances e lacunas ainda existentes no núcleo da teoria do capital social, não poderíamos deixar de mencionar seus principais trunfos, bem como suas principais faltas, ambos já extensivamente citadas e referendadas pela literatura especializada³⁵. Não obstante, seguiremos a partir de agora para uma maior aproximação entre os pressupostos da teoria do capital social e a realidade social, política e institucional brasileira.

A nova ordem constitucional fundada a partir de 1988 trouxe uma reorientação tanto na dimensão dos gestores públicos como na dimensão da sociedade civil? A tensão da relação entre Estado e sociedade que sempre caracterizou o Brasil foi atenuada a partir de então? É possível identificar um revigoramento do papel do cidadão neste cenário? Existe capital social no Brasil? De que modo a teoria do capital social pode explicar muito do desempenho das instituições políticas brasileiras? Qual o reflexo desse capital (ou da falta dele) sobre o desempenho destas instituições? O capital social (se existente) tem contribuído para melhorar a qualidade da democracia? É sobre essas questões que nos debruçaremos nesta próxima seção.

³⁴ Um aspecto sintomático da pouca precisão deste conceito no trabalho de Robert Putnam é o fato curioso de que até a metade do livro, o autor utiliza a expressão cultura cívica e, só posteriormente, substitui esta idéia pelo capital social (REIS, 2003).

³⁵ Cf. Feres Júnior e Eisenberg (2006), Levi (1996) e Lundåsen (2002).

A Legitimidade das instituições brasileiras, a tese do capital social e a crise da democracia formal no Brasil

Vários autores brasileiros, ao longo do tempo, têm argumentado que o legado histórico do país não possibilitou estabelecimento de bases sólidas para constituição de uma democracia duradoura no sentido social (VIANA, 1930; NUNES, 1997; FREYRE, 2000; HOLANDA, 2000; DAMATTA, 1993). Um dos elementos responsáveis por tal situação é, segundo os autores, a incapacidade das instituições em constituírem-se em pontos de referência para a construção de identidades coletivas na sociedade. Dados recentes do Latinobarômetro demonstram, claramente que, longitudinalmente, a desconfiança nessas instituições, mesmo na vigência da redemocratização, mantém-se inalterada³⁶.

Para o caso do Brasil, quando se examina qual a contribuição das instituições governamentais da democracia formal na produção de capital social público, constata-se que, ao contrário do que se esperava, o que essas instituições produzem não é capital social, mas fragmentação e apatia por parte dos cidadãos. O argumento de que o capital social é específico de um determinado contexto, existindo nas relações e normas sociais que facilitam a ação cooperativa que existe dentro dos grupos, não sendo transferível para outros contextos – é bastante oportuno aqui. Se aceitamos o argumento da contextualidade, então, não há sentido em medir o capital social no nível individual fora da comunidade específica. Talvez isso ocorra porque a atenção tem-se orientado para o papel das associações voluntárias e civis, negligenciando parcialmente o papel da família, da escola e do lugar de trabalho no debate sobre o capital social.

Em um sentido mais abrangente, o capital social deve incorporar a família, os amigos e os colegas de trabalho como elementos constituidores de um recurso importante que se pode catalisar em épocas de crise ou em situações que requeiram alcançar bens materiais coletivos. Assim, aquelas comunidades com elevados estoques de redes sociais e de associações cívicas estão em uma posição mais sólida para enfrentar vulnerabilidades, a pobreza, resolver disputas e/ou tirar partido de novas oportunidades. É esse, por exemplo, um dos argumentos que tem sido extensivamente utilizado pelos estudiosos para explicar o sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre. Afirma-se que essa cidade detém uma dimensão de sociabilidade igualitária que contribuiu na formação de elementos associativos mais fortes que no resto

³⁶ Cf. nota 4 deste texto.

do Brasil (AVRITZER, 2002; AGUIAR, 2007), promovendo assim, predisposições associativas que facilitaram a implantação de uma democracia mais participativa³⁷.

Essa participação pode gerar efeitos externo e internos no sistema político. Externamente, as associações podem passar a ser vistas como canais alternativos de influência, pois proporcionam vínculos institucionais entre os membros e o sistema político, e servem como instituições intermediárias. A articulação e agregação de interesses, bem como de valores, é facilitada pela presença de densas redes de associação secundárias (PUTNAM, 2007; COLEMAN, 1987; 1980). No nível interno, o resultado pode se dar na geração de hábitos de cooperação, solidariedade e espírito. Trata-se de um processo de socialização com forte efeito educacional, visto que os participantes adquirem habilidades e competências ditas importantes para a democracia, como por exemplo: conhecimento sobre temáticas específicas ou como as instituições públicas funcionam, como administrar a organização, como discutir assuntos de “maneira civilizada”, etc. As associações constroem-se, nesse sentido, em *escolas de democracia*.

Um dos aspectos centrais da teoria do capital social é o de entender a democracia por meio da transformação das relações de poder entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. A ideia de democracia implícita nesse tipo de descentralização transcende a de função estritamente processual de uma democracia como um sistema político caracterizado por eleições livres, baseado no sufrágio universal, liberdade de associação, *accountability* e controle civil dos militares (O'DONNELL, 1994). Outro aspecto não menos importante e mais largamente observado do capital social de um país é o nível de confiança de seus cidadãos. O nível de confiança materializa-se na percepção do grau de risco que as pessoas se submetem nas suas relações de troca. Espera-se, em linhas gerais, que um maior grau de confiança aumente a inclinação das pessoas em efetuar trocas e reduza os custos das relações contratuais, permitindo consequen-

³⁷ A evidência mais sólida em torno da tese do capital social vem de estudos no nível comunitário (cívico), que se utilizam de medidas sofisticadas de redes comunitárias, da natureza e da abrangência da participação cívica e dos intercâmbios entre vizinhos. Dessa forma, para que a democracia funcione a confiança e as redes representam pré-condições necessárias, porém não suficientes. Uma sociedade pode ter elevados índices de confiança entre os cidadãos, ou pode estar interconectada com redes sociais horizontais, mas para que esses recursos sejam relevantes para a democracia as pessoas devem preocupar-se com assuntos que vão além de suas vidas privadas. Aqui o papel do Estado, nos seus vários níveis, e a comunidade acadêmica tornam-se insubstituíveis, pois são esses agentes que podem articular a construção de capital social em um sentido mais amplo e mais abrangente.

temente uma maior eficiência do sistema econômico e político como um todo (ROTHSTEIN, 2005, p.40).

Como a confiança não é diretamente observável, pesquisadores têm se utilizado de questionários para mensurar este atributo de capital social em vários contextos. Considere, por exemplo, o *World Values Survey*, uma pesquisa realizada por um consórcio de várias universidades do globo. Em vários países, inclusive no Brasil, amostras de pessoas têm respondido, dentre outras questões, à seguinte pergunta: “você diria que se pode confiar nas pessoas em geral ou que precisamos ter bastante cuidado quando tratamos com as outras pessoas?” Diversos estudos demonstram que este indicador de confiança do *World Values Survey* está estatisticamente correlacionado a importantes variáveis como a taxa de crescimento econômico e o nível de investimento em uma ampla amostra de países. Neste contexto, parecem ser preocupantes os resultados revelados por indicadores de confiança mensurados por questionários no caso brasileiro.

O Brasil é simplesmente o último país em termos de confiança, segundo o *World Values Survey*. Por exemplo, enquanto na pesquisa realizada em 1995-97 a proporção de pessoas que declara confiar nos outros é de 29,4% (sendo que em alguns países como na Noruega, este percentual supera 60%), no Brasil este valor é de apenas 2,8%. Se confiança estiver de fato correlacionada com importantes variáveis econômicas e políticas, conforme citado anteriormente, a relevância deste resultado se torna evidente: podemos estar negligenciando uma peça-chave para o desenvolvimento econômico e político brasileiro. Falta de confiança pode ser um indicador da fragilidade das instituições brasileiras, gerando uma situação que dificulta o desenvolvimento. Mas será que podemos contar com a resposta a este tipo de questionário para avaliar o nível de confiança e, conseqüentemente, o capital social de um país como o Brasil? Dito de outra forma: será que os brasileiros são realmente os cidadãos, dentre os países estudados, que menos confiam nas outras pessoas? Embora esse não seja exatamente nosso objeto de discussão aqui, não poderíamos deixar de mencionar tal questão, tendo em vista o impacto externo destes índices em um mundo globalizado e seu peso na avaliação hoje de projetos nacionais e internacionais de desenvolvimento.

Historicamente, a ausência de uma maior participação das pessoas no Brasil tem mostrado que a democracia de procedimentos não tem conseguido legitimar-se, a despeito das duas décadas de nova ordem constitucional, pois embora o grau de contestação seja alto, a participação das pessoas em atividades convencionais como pertencer a

partidos políticos, participar de comícios, discutir política e outros tantos, ainda é muito reduzida. O dilema enfrentado pelo país é de que os recursos econômicos para satisfazer as demandas materiais básicas são insuficientes, levando a um processo acelerado de desagregação da vida social. A história recente tem mostrado que sociedades nessas condições dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas – ao contrário, caracterizam-se pela ineficiência, corrupção ou regimes despóticos.

No caso brasileiro, constata-se uma contradição entre um avanço tecnológico acelerado e um agravamento do quadro social, o que tem levado a um antagonismo latente: quanto maior é a exclusão social e o contingente de excluídos, menor é a capacidade do Estado em responder às demandas desses grupos. O resultado tem sido que as pessoas têm começado a *inventar* e encontrar mecanismos informais³⁸ de transmitir suas demandas sociais e, cada vez mais, tentam resolver essas reivindicações sem a ingerência do Estado e até mesmo fora da legalidade. Contata-se assim, por um lado, o desenvolvimento crescente de novas formas de mobilização cultural e de formas alternativas de construção de identidades e participação coletivas no contexto da precariedade do Estado, necessárias para a sobrevivência dos excluídos em condições de carência, privação e desigualdade. Por outro lado, tais privações e a omissão do Estado em garantir os direitos liberais mínimos e básicos a esta camada de excluídos têm aberto espaço para que organizações criminosas ocupem o lugar que antes era do próprio Estado, fazendo com que a delinquência e a violência ilegal sejam a moeda de troca por excelência entre os favorecidos, e o Estado de Direito seja uma mera falácia ou, tão somente, “pra inglês ver”. Restam-nos dizer que: as perspectivas para o futuro, sob essas condições, já não são mais nada promissoras.

Conclusão

Os esforços empreendidos no Brasil para fortalecer a sua democracia, desde as origens do processo de redemocratização, têm caminhado para uma maior descentralização administrativa e uma defesa da ampliação da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política e de fiscalização das ações do Estado e de seus gestores

³⁸ Por “mecanismos informais” aqui, agora, entendemos as “brechas” que a não atuação do Estado tem deixado à disposição de organizações criminosas (narcotráfico, milícias urbanas, grupos de extermínio, contrabando, etc.), as quais “passam a ocupar” o espaço que antes era próprio do Estado brasileiro.

públicos. Tais esforços, mais recentemente, têm sido enfatizados como uma forma de reverter o premente processo de desintegração social, refletido em uma diminuição irresponsável das funções do Estado (se comparado à décadas anteriores) sob a égide do argumento reformista dos anos 1990. A adoção de tal perspectiva não tem fomentado a criatividade associativa da sociedade civil como queriam alguns dos seus defensores, pelo contrário, tem limitado as possibilidades de articular um espaço comum de fomento à participação popular (com exceção de algumas regiões, onde a participação já era uma prática comum ou a desintegração dos laços sociais ainda não é tão significativa).

Os anos 1990 mostraram a falência total da América Latina e, especialmente do Brasil, em criar uma ordenação social calcada na racionalidade de mercado. A racionalidade mercadológica não se mantém por si só, nem é capaz de dar sustentação a uma ordem social ou qualquer tipo de orientação comunitária que se queira capaz de fortalecer a integração social. Os déficits democráticos criados pelo reformismo dos anos 1990 são revelados hoje no funcionamento deficiente das nossas instituições convencionais da democracia representativa (amorfinação dos órgãos e instituições legislativas; minoração do poder de fiscalização e controle das ações do Executivo por parte do Legislativo e de outros órgãos competentes; sensível ampliação do raio de poder e atuação e agenda dos Executivos federal, estadual e municipal; intrincado e obscuro jogo de delegação e abdicação de poderes entre os ramos de Poder³⁹). Tudo isso tem produzido entre os cidadãos orientações de repúdio à forma como se pratica a política atualmente, levando, ora a um pessimismo insolúvel, ora à necessidade de criar mecanismos societários de fiscalização da gestão e das instituições públicas. Aqui chegamos mais uma vez à questão da necessidade de produção de capital social enquanto solução para os nossos problemas políticos, sociais e econômicos.

Não obstante, dizer que é necessário aumentar nosso capital social não é dizer muito. Por conseguinte, o atual estado de coisas, bem como a literatura especializada, estão longe de nos oferecer uma resposta acabada sobre esse imbróglio. Neste contexto, duas questões tornam-se prementes: primeiro, é necessário discutir e aprimorar o conceito de capital social, de modo que tenhamos à disposição uma ferramenta analítica mais clara quanto ao emprego teórico e à modelagem de situações de contrato entre os atores. Segundo, tornam-se cada vez mais urgentes estudos relacionados a como medir e aumentar o estoque de capital social no Brasil (este último aspecto, ou seja, o “como aumen-

³⁹ Cf. Almeida (2007), Santos (2003), Limongi (2002).

tar o estoque de capital social” parece ser a pergunta mais indispensável, mas também a menos tocada pelos teóricos e analistas do capital social).

O argumento do capital social é forte enquanto variável explicativa *ex post*. Assim, se uma determinada política pública deu errado ou uma dada reforma política ou institucional não tomou o rumo esperado, é “fácil” dizer que isso ocorreu em função da ausência de capital social ou da existência de uma cultura política conservadora ou permissiva. Mas enquanto variável explicativa *ex ante*, a tese do capital social não se apresenta assim tão forte. É sob esse aspecto que repousa grande parte das anomalias da teoria: e quando uma política pública funciona à despeito de ter sido aplicado no seio de uma sociedade de convencidamente baixo teor de capital social? Quando posicionada enquanto variável explicativa *ex ante*, a tese do capital social não se aproximaria de uma dimensão determinista? Será mesmo possível, tal como propalam alguns analistas, predizer perfeitamente a funcionalidade de uma política pública a partir da cultura de uma determinada região ou país? Tal hipótese não poderia vir a tipificar-se como uma tese etnocentrista? Seria desejável estereotipar as culturas como mais ou menos democráticas? Que impacto isso teria sobre as relações entre governos? Intervenções militares podem ser justificáveis em nome da “democratização” de outras culturas e sociedades? Seria ainda a teoria do capital social uma alternativa escapista de transferir para a sociedade civil responsabilidades após a falência do Estado de bem-estar social?

É legítimo e coerente pensar que sem sociedade civil organizada, sem cultura cívica e liberdade, não haveria confiança nem relações horizontais de poder (tal como falam Tocqueville e Iazzetta nas epígrafes que dão início a este artigo). Bem como, é coerente deduzir que se não há tais pré-requisitos, não há capital social. E sem capital social, não há democracia bem-sucedida. Todavia, à despeito da coerência deste argumento, as questões sumariadas acima ainda são as principais questões sobre as quais os analistas do capital social precisam se deter, se querem refinar suas hipóteses de trabalho e os seus desenhos de pesquisa, ou mesmo solidificar o núcleo duro do seu paradigma teórico.

Referências

AGUIAR, Neuma (Org.). **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, C R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The Civic culture**. Princeton: University of Princeton Press, 1963.

AMES, Barry; POWER, Timothy J. Parties and governability in Brazil. In: WEBB, P.; WHITE, S. (Orgs.). **Party politics in new democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

AMORIM NETO, Octávio. Algumas conseqüências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, J.; POWER, Timothy J. (Orgs.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ANASTASIA, Fátima *et al.* De lá pra cá: As condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, C R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ARROW, Kenneth. Observation on social capital. In: DASGUPTA, P.; SERAGELDIN, I. (Org.). **Social capital. A Multifaceted perspective**. Washington: The World Bank, 1999.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.21, nov. 2003.

BAQUERO, Marcello. **Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BARBER, Benjamin R. Clansmen, consumers, and citizens: three takes on civil society. In: FULLWINDER, R. K. (Orgs.). **Civil society, democracy, and civic renewal**. Boston: Rowman and Littlefield, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **Coleção Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004.

COLEMAN, James. Social capital in the creation of the human capital. **American Journal of Sociology**, v.94, n.9, 1980.

COLEMAN, James. Norms as social capital. In: RADNITZKY, G.; BERNHOLZ, P. (Orgs.). **Economic Imperialism**. Paragon: House Publishing, 1987.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2005.

DAMATTA, Roberto. Reflexões sobre o público e o privado no Brasil: um ponto de vista perverso. **Caderno de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, v.83, n.3, 1993.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **Capital social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DESPOSATO, Scott W. Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (Orgs.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

DE VERA, Fernando Harto. **Ciencia Política y Teoría Política Contemporáneas: una relación problemática**. Madrid: Trotta, 2005.

DIAMOND, Larry (Org.). **Political culture and democracy in developing countries**. Boulder: Lynne Reinner, 1994.

EASTON, David. **A Framework for political analysis**. New Jersey: Prentice Hall, 1965.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

FERES JÚNIOR, João; EISENBERG, José. Dormindo com o inimigo: uma crítica analítica ao conceito de confiança. **Dados**, Rio de Janeiro, v.49, n.3, 2006.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

FUKUYAMA, Francis. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

FUKUYAMA, Francis. **A Grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science**. London: Yale University Press, 2004.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Paidéia, 1997.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal institutions and democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P.; HARRISON, E. (Orgs.). **A Cultura importa**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

IAZZETTA, Osvaldo. La Reconstrucción del Estado. Una mirada desde la democracia. **Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social**. Rosario, n.2, mayo 2000.

INGLEHART, Ronald. The Renaissance of political culture. **American Political Science Review**, v.82, n.4, dic. 1988.

LAMOUNIER, Bolívar. Apontamentos sobre a questão democrática brasileira. In: ROUQUIÉ, A. *et al.* **Como Renascem as democracias**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LECOURS, André (Org.). **New institutionalism: theory and analysis**. Canadá: University of Toronto Press, 2005.

LEVI, M. Social and unsocial capital: a review essay of Robert Putnam's *Making Democracy Work*. **Politics and Society**, London, n.24, n.1, mar. 1996.

LIMA, Roberto Kant de. Carnavais, Malandros e Heróis: O dilema brasileiro do espaço público. In: GOMES, L. G.; BARBOSA, L.; DRUMMOND, J. A. (Orgs.). **O Brasil não é para principiantes**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

LIMONGI, Fernando. Debate institucional e democracia no Brasil. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **A Transição e consolidação da democracia. A experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOWNDES, Vivien. Institutionalism. In: MARSH, D.; STOCKER, G. (Orgs.). **Theory and methods in Political Science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

LUNDÁSEN, Susanne. Podemos confiar nas medidas de confiança? **Opinião Pública**, Campinas, v.8, n.2, out. 2002.

MARSH, David; FURLONG, Paul. A Skin not a sweater: ontology and epistemology in political science. In: MARSH, D.; STOCKER, G. (Orgs.). **Theory and methods in Political Science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

MEADWELL, Hudson. Institutions and political rationality. In: LE-COURS, A. (Org.). **New Institutionalism: theory and analysis**. Canadá: University of Toronto Press, 2005.

MOE, Terry. Power and political institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (Orgs.). **Rethinking political institutions**. New York: New York University Press, 2006.

NUNES, Edson. **A Gramática política no Brasil – clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. **Journal of Democracy**, Baltimore, v.5, n.1, jan. 1994.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

PORTES, A. Social capital: its origins and applications in modern sociology. **Annual Review of Sociology**, v.21, n.1, 1998.

PRATES, Antônio Augusto P.; CARVALHAES, Flávio Alex; SILVA, Bráulio Figueiredo A. Capital social e redes sociais: conceitos redundantes ou complementares? In: AGUIAR, N. (Org.). **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Orgs.). **Democracy, accountability and representation**. New York: New York University Press, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PUTNAM, R. **Bowling alone: the collapse and the revival of american democracy**. New York: Simon and Schuster, 1995.

REIS, Bruno Pinheiro. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.21, nov. 2003.

RIKER, William H. **Liberalism against populism. A Confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice**. Long Grove: Waveland Press, 1988.

ROBISON *et al.* Is social capital really capital? **Review of Social Economy**, v.60, n.1, 2000.

ROTHSTEIN, Bo. **Social trap and the problem of trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A Universalização da democracia. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979.

SIMMEL, Georg. **Conflict and the web of group affiliations**. New York: The Free Press, 1964.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2001.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. São Paulo: Edusp, 1998.

VIANA, Oliveira. **Problemas de política objetiva**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1930.

VINCENT, Andrew. **The Nature of Political Theory**. New York: Oxford University Press, 2004.

WARD, David. Behaviouralism. In: MARSH, D.; STOCKER, G. (Orgs.). **Theory and methods in Political Science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

WARD, Hugh. Rational choice. In: MARSH, D.; STOCKER, G. (Orgs.). **Theory and methods in Political Science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

WEBER, Max. **A Ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

YOUNG, Mary. **Inclusion and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000.

Emerson Oliveira do Nascimento
emersondonascimento@yahoo.com.br

Recebido em 05 out. 2012
Aprovado em 28 out. 2012