

# DOSSIÊ CULTURA POLÍTICA, DEMOCRACIA E CAPITAL SOCIAL

*Apresentação*

*Marcello Baquero*

Os dilemas que emergiram na América Latina ao longo da última década, em virtude das dificuldades de implementar um modelo de democracia orientado para o social, evidenciam as dificuldades de ultrapassar-se um desenho de democracia de caráter minimalista e meramente procedimental. Em razão disso, parte significativa da comunidade acadêmica tem-se voltado para o estudo de temas relacionados à cultura política, ao papel do cidadão e da sociedade civil no processo político ou à qualidade da democracia.

Esses estudos procuram explicações para o descontentamento dos cidadãos com as instituições políticas e com seus representantes, sobretudo em virtude de considerarem que essas instituições resultam no afastamento das pessoas da arena política e, conseqüentemente, comprometem a possibilidade de institucionalizar uma democracia mais preocupada com a dimensão social. Em contrapartida, para alguns teóricos da democracia clássica não se deve levar a sério o mal-estar da sociedade, visto não comprometer a essência da democracia e sua sobrevivência; advogam, portanto, que certa dose de insatisfação é necessária para o bom funcionamento do sistema político, pois mantém os políticos em estado de alerta. Se em tese essa formulação tem a sua lógica, na prática a apatia e a anomia de parcela significativa dos cidadãos latino-americanos não podem ser consideradas algo transitório, conjuntural, sem importância ou, muito menos, salutar. A história tem mostrado, repetidamente, que quando as pessoas não depositam fé nas suas instituições e nos seus governantes a democracia mantém-se em um estado permanente de instabilidade em que predomina a falta de credibilidade e de legitimidade dos governos.

Nessas condições, mesmo sem a ocorrência de rupturas institucionais ou golpes de Estado, como houve no passado, a dimensão de crise da democracia materializa-se pelo questionamento permanente das autoridades constituídas e das instituições responsáveis pela manutenção do contrato social.

No caso da América Latina, tem-se uma situação paradoxal, na medida em que regimes democráticos convivem lado a lado com estados oligárquicos. Ao mesmo tempo em que há respeito pelas leis e adotam-se procedimentos poliárquicos, surgem organizações que funcionam como estados paralelos, o que contribui para gerar sentimentos de insegurança que se materializam na generalizada falta de confiança da população.

Tais elementos são fundamentais para a estruturação de um tipo de cultura política em que prevalecem traços políticos convencionais como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo. Esses traços, embora não se possa considerar atributos culturais, agem de maneira significativa na configuração de uma cultura política fragmentada, com predisposição ao individualismo e à pouca valorização do coletivo, gerando um cenário prejudicial para a materialização de uma base normativa que valorize a democracia institucional.

Outrossim, o cenário contemporâneo da região latino-americana tem propiciado aos cidadãos, habitualmente excluídos das políticas sociais, a busca de instrumentos e mecanismos de resolução de demandas e reivindicações historicamente vistas como de responsabilidade das organizações convencionais de participação e representação política. Resultam daí movimentos que têm

adquirido, em certos casos, autonomia e poder significativos, o que gera a necessidade de colocá-los na agenda das Ciências Sociais, tentando compreender sua origem, evolução, funcionamento e perspectivas na reconfiguração do Estado. É essencial ressaltar que tais movimentos, ao encontrar obstáculos no diálogo com as instituições convencionais de regulação política, têm procurado ocupar espaços alternativos dentro da moldura da democracia vigente – dessa forma tornando evidente a necessidade de criarem-se alianças virtuosas entre Estado, mercado e sociedade civil *lato sensu*, para enfrentar a crescente desigualdade e a exclusão social.

Enfrentar essa tarefa é um dos desafios para os países da América Latina, principalmente se levada em conta sua deterioração econômica. É de mencionar, a título de ilustração, que atualmente cerca de 45% da população da região está abaixo da linha da pobreza – percentual que era de 40% em 1988 (CEPAL, 2001). Verifica-se, além disso, um aumento significativo da economia informal pelo incremento do ingresso de crianças no mercado de trabalho. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (ILO, 2002), 22 milhões de crianças com menos de 14 anos trabalham em virtude de sua condição de pobreza. No que compete à saúde, como registrado pela Organização Pan-Americana da Saúde (1998), morrem 190 000 crianças anualmente na América Latina, vítimas de doenças que se poderia controlar com maiores investimentos em saúde preventiva. A esses somam-se problemas relativos à falta de investimentos em áreas como as de segurança e educação.

Todos esses elementos têm gerado, ao longo dos anos, uma situação de aguda deterioração social, resultando em uma crescente desconfiança dos latino-americanos em suas instituições e representantes políticos. O grande desafio na virada do milênio, portanto, pode ser proposto da seguinte maneira: como resolver esses problemas? Que mecanismos, além dos tradicionais, poderiam contribuir para essa tarefa? Parece haver um consenso generalizado de que é importante melhorar a qualidade da democracia, particularmente na dimensão social. Nesse sentido, aspectos relacionados à configuração da cultura política e à existência de capital social fazem parte de uma agenda que urge examinar.

O esforço voltado a examinar as fontes e as

conseqüências do estoque de capital social existente em diferentes países pode ser encontrado em quase todas as áreas acadêmicas ao longo dos últimos anos. No presente, o número de trabalhos que enfocam essa temática tem crescido exponencialmente. Reúnem-se aí estudos sobre desenvolvimento econômico, educação, família, saúde, trabalho e governança, que podem ser encontrados em áreas como Sociologia, Economia, Ciência Política, Psicologia e Educação. Fazer o levantamento dessa produção, em virtude da explosão de pesquisas, é tarefa difícil de realizar; todavia, algumas conclusões já são consensuais: entre outras, a de que o capital social ajuda no desenvolvimento econômico de uma nação; fortalece a ação coletiva e incide positivamente no grau de sofisticação política das pessoas. Vários desses temas são alvos de análise no Dossiê ora apresentado, que tem como objetivo principal a tentativa de fornecer subsídios teóricos, empíricos e históricos para uma compreensão dos dilemas da democracia contemporânea na América Latina. Tendo os conceitos de democracia, cultura política e capital social como referência, visa-se a examinar de que forma, nos diferentes países da região, está-se lidando com os problemas gerados pelo aumento das demandas e reivindicações de grupos que, embora tradicionalmente excluídos das políticas sociais, vêm buscando mecanismos alternativos de organização política que não encontram explicações no conhecimento estabelecido.

O primeiro artigo do Dossiê, de autoria de Patricio Valdivieso, faz um mapeamento das condições econômico-políticas da América Latina, situando-as como obstáculos para o pleno desenvolvimento democrático e social desses países. O texto do professor Valdivieso proporciona subsídios teórico-práticos que permitem entender as dificuldades de estruturar sociedades orientadas para o social. O autor busca elaborar instrumentos didáticos e políticos que ajudem na configuração de uma cultura política democrática pelo aumento dos estoques de capital social. Seu estudo sugere que a educação cidadã é uma forma de investir em capital social na medida em que objetiva formar cidadãos com discernimento, responsabilidade e capacidade associativa, razão por que considera de fundamental importância os investimentos voltados ao processo de *empowerment* das pessoas. Referindo-se ao caso chileno, mostra como os

esforços de capacitação dos cidadãos têm redundado na abertura de oportunidades para a participação da cidadania, no fortalecimento de capital social e no enriquecimento da democracia participativa.

O artigo de Bruno Reis elabora uma discussão sobre capital social e confiança, enfocando o que denomina perguntas deixadas sem resposta pelo meritório trabalho de Robert Putnam, *Making Democracy Work*, de 1993, sugerindo, pontualmente, que algumas questões analíticas em relação a capital social e confiança interpessoal não foram devidamente operacionalizadas. Por essa óptica, mesmo reconhecendo a natureza promissora de pesquisas sobre a temática de capital social, argumenta que tanto empírica quanto teoricamente essa abordagem ainda é imatura. Alerta, ademais, para o perigo de cair-se em uma armadilha polissêmica com o uso do conceito de *confiança*, quando ao tentar explicá-lo utilizam-se perguntas diretas, provavelmente muito simples, como as formuladas nas pesquisas de tipo *survey*. Portanto, o desafio, segundo Reis, será o de operacionalizar o conceito de confiança interpessoal, tendo por base padrões *comportamentais* observáveis.

Na seqüência dos artigos, um dos elementos referidos como empecilho ao desenvolvimento de uma base normativa de apoio à democracia e às suas instituições é a percepção dos cidadãos de que a impunidade de pessoas que atentam contra o erário público é fato corriqueiro. O artigo de Power e González constitui importante contribuição empírica para demonstrar que a corrupção observada em um país pode não ser determinada por fatores culturais, em um sentido causal, embora sejam essenciais para entender a sua prevalência e os efeitos perversos que geram na construção democrática de uma nação. Sendo assim, não resta dúvidas para os autores de o quanto é necessário que pesquisas sobre corrupção incorporem as categorias de *cultura política* e de *capital social* em suas análises.

A participação política das pessoas é outro conceito de vital importância para compreender-se os dilemas da construção democrática de uma nação. Nessa direção, o quarto artigo, elaborado por Lucio Rennó, examina as diferentes formas de engajamento político: *convencionais* – partidos políticos, sindicatos, grupos sociais e associações de bairro – e *não-convencionais* – movimentos

sociais e protesto político (este último visto por alguns autores como uma forma de participação que não é necessariamente benéfica para a sociedade). Segundo Rennó, a proposição de Putnam, de que o funcionamento das instituições democráticas está condicionado à existência de uma sociedade civil ativa e vibrante, pode não corresponder à realidade, pois são as estruturas de oportunidade política que afetam a capacidade de mobilização e recrutamento de grupos sociais. A premissa desse argumento é a de que quando as estruturas de oportunidade política reduzem os custos da participação, há mobilização social. Usando os dados do Latino Barômetro, o autor conclui que no caso da América Latina a moldura constitucional de cada país, bem como a percepção individual sobre o funcionamento de tais instituições, são mais importantes para a participação em associações do que a internalização de normas sociais como confiança interpessoal e otimismo. Nesse sentido, segundo ele, são as *instituições* que determinam o ativismo dos cidadãos e não o capital social. Defende, portanto, a idéia de que é o Estado que pode promover o fortalecimento da sociedade civil.

Em direção diferente, porém complementar à dos argumentos de Power, González e Rennó, segue o quinto artigo, de autoria de Marcello Baquero e que analisa a relação entre cultura política, capital social e democracia. Iniciando com uma discussão teórica sobre as deficiências do enfoque institucionalista, que atribui um peso excessivo às instituições como propulsores da eficiência democrática, Baquero argumenta que a história dos países da América Latina tem mostrado que, embora essenciais e necessárias, as instituições e a adoção de procedimentos poliárquicos não têm propiciado o estabelecimento de uma democracia eficiente, principalmente na dimensão social. Sem negar a importância e significado de regras e instituições para o bom andamento de um sistema político (do contrato social), discutir o fortalecimento da democracia no presente passa, para o autor, por uma (re)valorização da abordagem da cultura política. Nesse sentido, propõe a “reterritorialização” do conceito de *capital social* como variável instrumental que pode ajudar no processo de amadurecimento democrático, via desenvolvimento de padrões mais efetivos de ingerência política derivados de uma sociedade com associações que produzam capital social público. Argumenta que já há evidência

empírica e histórica dos benefícios para a América Latina de formar associações e delas participar. Cita os casos de Villa el Salvador no Peru, das feiras de consumo popular na Venezuela e do orçamento participativo no Brasil, além das numerosas iniciativas já documentadas (cf. RITS, s/d) sobre os efeitos benéficos de uma vida associativa e cooperativa. Discute também casos em que essas associações podem gerar capital social negativo; não obstante, conclui argumentando que os efeitos positivos sobrepõem-se aos resultados negativos. Talvez o ponto mais controvertido de sua análise situe-se na defesa de uma Ciência Política mais propositiva que normativa.

Na seqüência de exposições, o sexto artigo, escrito por Washington Bonfim e Irismar Silva, orienta-se para a análise do impacto das transformações institucionais do desenho das políticas públicas no Brasil, no final da década de 1980, em regiões marcadas por uma longa tradição oligárquica, como é o caso do Piauí. Os autores analisam o papel da sociedade civil como ente de fiscalização das políticas públicas via conselhos gestores criados pela Constituição Federal de 1988. Baseados nos estudos de Peter Evans, para quem o Estado tem importante papel no fomento à participação por meio de tecnologias simples e pela atuação eficiente das instituições públicas, os autores examinam as dificuldades de implementar tais medidas em contextos caracterizados pela ausência de confiança recíproca e nas instituições políticas. Sugerem que é possível identificar a influência de uma formação política que pode constituir-se em um impedimento para a institucionalização de mecanismos eficientes de ingerência política. Obviamente não se referem a um determinismo histórico, mas à incidência de fatores dessa natureza na conformação de um sistema político. Baseados nessa premissa, Bonfim e Silva argumentam que o Piauí segue uma trajetória orientada pela sua herança de atraso, cujas características principais são a subordinação ao poder federal e a hipertrofia do setor público. Concluem reconhecendo que, apesar da importância do capital social como fator de desenvolvimento de sociedades mais cívicas e participativas, no caso do Piauí o legado histórico constitui-se em um obstáculo fortíssimo para tal desenvolvimento. O desafio, portanto, está em encontrar mecanismos de constituição de capital social dentro das elites oligárquicas e do próprio

Estado antes que na sociedade civil. Mostram-se, portanto, pouco esperançosos de que novas práticas políticas e mudanças institucionais sejam capazes de alterar o *modus operandi* da política estadual e o *modus vivendi* da sua população.

O sétimo texto do Dossiê, de Mario Fuks, Renato Perissinotto e Ednaldo Ribeiro, analisa os conselhos municipais de Curitiba a partir da perspectiva da cultura política. No artigo os autores objetivam estabelecer um elo explicativo entre atitudes e motivações dos atores sociais na sua conduta política e no funcionamento das instituições democráticas. O caráter pioneiro do estudo está em sua tentativa bem-sucedida de deslocar o conceito de cultura política e a sua dimensão macrossistêmica para uma aplicação mais pontual, ao examinar os conselhos municipais. O ponto central da abordagem é o de que não existe uma horizontalidade equitativa em termos de recursos políticos entre os membros dos conselhos. O estudo mostra como a participação nos conselhos por si só não explica a intensidade do interesse por política. Usando dados de pesquisa empírica, sugere que o interesse por política também deve ser examinado tendo em vista a influência de fatores externos à instituição, principalmente de caráter associativo. Outro resultado importante é a constatação de que os atores já trazem de fora recursos que reproduzem uma desigualdade dentro dos conselhos, fomentando, portanto, uma cultura política desigual, inclusive no interior dos conselhos municipais. Essa conclusão, segundo os autores, é importante para pensar-se na cultura política não apenas como um atributo das sociedades, mas como um recurso desigualmente distribuído, gerando, assim, uma desigualdade política.

O oitavo artigo, de autoria de Maria Alice Nunes Costa, discute, com base nos conceitos de capital social e governança, o êxito de um programa de políticas sociais implantado na favela da Mangueira, na cidade do Rio de Janeiro. A proposta da autora direciona-se no sentido do estabelecimento de uma sinergia de esforços de vários atores sociais em um trabalho em prol do bem coletivo. Argumenta que esses ingredientes possibilitaram o estabelecimento de relações sociais entre a comunidade, o poder público e empresas que, juntos, contribuíram para a promoção de programas culturais com vistas a enfrentar o problema da exclusão social. Na análise das deficiências do Estado em responder às

crecentes demandas da sociedade, a autora sugere que o principal desafio atualmente é o de encontrar maneiras de promover políticas públicas que estimulem a solidariedade, fazendo que o conjunto da sociedade seja motivado a participar nas ações sociais. Na opinião da autora, a experiência na Mangueira seria o exemplo de uma cultura cívica comunitária, agregadora e solidária. Os resultados desses fatores ajudaram a promover um programa social exitoso. Um ponto importante a destacar no estudo é o alerta que a autora faz sobre a necessidade de que a sinergia deve ser um processo construído e não imposto.

Finalmente, no último artigo do Dossiê, Klaus Frey inicia sua avaliação sobre redes comunitárias constatando que atualmente, nos países em desenvolvimento, percebe-se uma perda de governabilidade, agravada pela ausência de estruturas e instituições de governança local capazes de incentivar a ação coletiva e a articulação dos atores locais em torno de objetivos comuns. Em face dessa constatação, o autor sugere que a opção denominada de “*community option*”, proposta por Clavels, Pitt e Yin (1997), constitui-

se em uma alternativa eficiente de organização das comunidades como agentes transformadores da denominada sociedade da informação para sociedades em rede, levando-se em conta as condições dos governos locais, particularmente no Brasil. Na análise de capital social o autor tece críticas à abordagem quantitativa, pois tal metodologia não estaria captando fatores típicos das sociedades em desenvolvimento, como a possibilidade de que as associações civis existentes, ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos, reforcem as desigualdades existentes, promovendo a manutenção de aspectos tradicionais da política, como relações hierárquicas, manutenção de privilégios e a naturalização da corrupção. Na opinião do autor, a prevalência desses elementos exigirá, no futuro, formas alternativas de participação política e de organização social em redes. Nesse sentido, uma das possibilidades seria a participação política via internet como uma atividade complementar às ações participativas convencionais. Tal participação poderia constituir-se em um fator de ampliação do envolvimento público na deliberação democrática.

Marcello Baquero (baquero@vortex.ufrgs.br) é Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutor em Ciência Política pela Florida State University (EUA).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL.** 2001. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CLAVELS, P., PITT, J. & YIN, J.** 1997. The Community Option in Urban Policy. *Urban Affairs Review*, v. 32, n. 4, p. 435-458.
- ILO.** 2002. *Global Report. A Future without Child Labour*. Geneva : International Labour Organization.
- OPAS.** 1998. *La salud en las Américas*. Publicación científica n. 569. Washington, D. C. : Organización Pan-Americana de la Salud.
- RITS.** s/d. *Rede de informações para o terceiro setor*. <http://www.org.br>. Acesso em : 1.set.2003.