

Cultura Política e Capital Social – explicações para o comportamento e atitudes políticasRosana Soares Campos (Universidade Federal de Santa Maria)¹Rachel Loureiro Andreta (Universidade Federal de Santa Maria)²Ana Graciela Videla da Cunha (Universidade Federal de Santa Maria)³

54

Resumo: Este trabalho tem como objetivo esclarecer, a partir de um apanhado teórico, a correlação entre cultura política/capital social e democracia/desempenho institucional. Nessa direção, parte-se do pressuposto de que elementos, por vezes silenciosos e invisíveis, tais como solidariedade e confiança, juntamente com participação e cooperação, podem fornecer subsídios ao desenvolvimento de instituições democráticas mais estáveis e eficazes. Para demonstrar as evidências desse pressuposto, o trabalho se fundamenta nos conceitos de cultura política e capital social, através de um resgate histórico e teórico vinculados à pesquisa empírica de autores como Gabriel Almond, Robert Putnam e Pipa Noris.

Palavras-chave: Cultura política; capital social; atitudes políticas; democracia; desempenho institucional.

Abstract: This paper aims to clarify, through the theory, the correlation between political culture/social capital and democracy/institutional performance. In this direction, we understand that some elements, sometimes invisible and silent, as solidarity and trust, along with participation and cooperation, may support the development of more stable and effective democratic institutions. To demonstrate this, this paper is based on the concepts of political culture and social capital, through a historical and theoretical rescue of some researches, as the realized by Gabriel Almond, Robert Putnam and Pipa Noris.

Key-words: Political culture; social capital; political attitudes; democracy; institutional performance.

1. Introdução

As observações de Tocqueville sobre o engajamento cívico na América do começo do

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora de Ciência Política da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), RS, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3832191347253241> Email: rosanascampos@yahoo.com.br

² Mestranda em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), RS, Brasil. Bolsista CAPES/DS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4788192442041839> Email: rack_and@yahoo.com.br

³ Mestranda em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), RS, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6159281165340263> Email: anagvidela@yahoo.com.br

século XIX permaneceram no tempo e se tornaram referência no estudo de cultura, valores cívicos e suas relações com a democracia. Para Tocqueville, o sucesso da democracia na América era resultado da capacidade de convivência comunitária. E a associação era um poderoso meio de ação na luta por interesses e direitos dos cidadãos.

Americanos de todas as idades, de todas as condições e de todos os temperamentos estão sempre formando associações. Existem não só associações comerciais e industriais de que todos fazem parte, mas também outras de mil diferentes tipos – religiosas, morais, sérias, fúteis, bastante genéricas e bastante limitadas, imensamente grandes e muito pequenas. (...) Assim, o país mais democrático do mundo é hoje aquele onde os homens levaram atualmente à máxima perfeição a arte de alcançar em conjunto o alvo das aspirações comuns e aplicaram essa nova técnica ao maior número de objetivos (TOCQUEVILLE, *Democracy in America*, p. 513-4 *apud* Putnam, 2000: 103).

Descrevendo e analisando hábitos, costumes e valores, Tocqueville argumentou que os protagonistas, do que ele chamou de ‘revolução social’ na América, eram os indivíduos imbuídos de vontade para formar um poder coletivo. Associações voluntárias nasciam e desenvolviam apenas por vontades individuais. O habitante dos Estados Unidos aprendia desde seu nascimento que era preciso se apoiar em si mesmo para lutar contra os males e embaraços da vida. E este espírito se encontrava em todos os atos da vida social, conforme o autor. Para o Tocqueville, estes comportamentos estimulavam a participação, o engajamento, e a recorrência ao Estado somente quando não pudesse prescindir dele, tornando os homens mais livres para resolver seus problemas e fortalecendo a sociedade como um todo.

Muitos estudiosos seguiram as trilhas de Tocqueville na tentativa de provar elos causais entre cultura política-capital social e democracia-desempenho institucional. (Skocpol; 1997, Kliksberg; 2000, Norris; 2000, Putnam; 2000, 2001, Inglehart et al, 2003, Far; 2004). O engajamento em organizações, a participação efetiva em grupos e associações são vistos como atitudes impulsionadoras de uma sociedade mais ativa, mais presente, mais reivindicadora de seus direitos, enfim, no pensamento tocquevilliano, uma proteção contra o estado centralizador. Os suportes desse associativismo são a confiança, o respeito às normas, a cooperação.

Putnam (2000) chamou estes suportes e conexões entre as pessoas de capital social. O conceito, já utilizado por outros autores, ganhou expressão com os trabalhos de Putnam, quando ele afirmou em *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna* que nas regiões italianas central e norte, onde existia uma maior participação das pessoas em

associações caracterizadas por padrões horizontais de relações sociais, havia um desempenho institucional melhor.

Nessa direção, este artigo parte do pressuposto de que elementos, por vezes silenciosos e invisíveis, como solidariedade, confiança, auto-estima juntamente com a participação, cooperação podem fornecer subsídios ao desenvolvimento de instituições democráticas mais estáveis e eficazes. Para demonstrar as evidências desse pressuposto, o trabalho se fundamenta nos conceitos de cultura política e capital social, através de um resgate histórico e teórico vinculados à pesquisa empírica de autores como Almond, Putnam e Norris.

Esta corrente de pensamento que destaca a importância dos fatores sócio-culturais no desempenho de instituições democráticas tem suas origens na antiguidade. Mas apesar de sua longevidade, ainda há muitas controvérsias e polêmicas ao seu redor, e pesquisas empíricas para testar a influência do comportamento de indivíduos e grupos no desempenho de instituições e na estabilidade democrática são recentes.

2. A cultura como alicerce para se compreender a dinâmica da sociedade

Conforme Von Beyme (1996: 519), a ciência política empírica está dividida em duas principais correntes. A tradição durkheiminiana, profundamente influenciada pelo positivismo francês, que tem como lema “saber para prever” e interessada principalmente numa realidade moldada pelo isolamento de variáveis dependentes e variáveis independentes. E a tradição weberiana, interessada principalmente na reconstrução da realidade social dentro de uma perspectiva histórica e trabalhos posteriores com tipologia e tipos ideais. Esta é um dos pilares do estudo sobre questões comportamentais e atitudinais de indivíduos e grupos, ao trabalhar conceitos como ação social e relação social, por exemplo.

Somente a partir das primeiras décadas do século 20, fatores como cultura e valores cívicos são colocados em evidência na teoria política. A escola de Chicago foi o primeiro instituto a fazer pesquisas com rigor investigativo empírico, estudando através do voto, o comportamento e atitudes dos eleitores sob a direção de Charles Merriam, que também desenvolveu estudos em educação cívica, socialização política e cultura. Harold Lasswell, segundo Gabriel Almond (1996), também trouxe inovações ao implementar o interesse de Merriam na psicologia política. Lasswell foi o primeiro investigador da interação de processos psicológicos e mental-emocional através de métodos de laboratório, avaliando esses

processos em decisões políticas.

O behaviorismo, enquanto teoria, só ganhou espaço pós Segunda Guerra Mundial, para explicar a política através do comportamento individual. Começaram a ser realizados estudos sobre socialização política, cultura, interesse por política, comportamento político. Explicações e respostas dos comportamentos e atitudes dos indivíduos e sociedades foram buscadas nos padrões culturais, na estrutura familiar, na socialização. E o lócus para o desenvolvimento dessa nova perspectiva teórica foi a Universidade de Michigan, que contribuiu muito para a “revolução behaviorista”.

Se podemos falar da escola de ciência política da Universidade de Chicago como a instituição que desencadeou a revolução científica no estudo da política nas décadas entre guerras, certamente o Instituto de Pesquisa da Universidade de Michigan merece maior crédito pela disseminação da cultura científica nas décadas do pós-Segunda Guerra Mundial para a maioria dos principais centros acadêmicos nos Estados Unidos e no exterior (ALMOND, 1996, P. 71. Tradução livre).⁴

Philippe Converse (1964), um dos pesquisadores do modelo de Michigan, elaborou a teoria do sistema de crenças, que se apoia na seguinte argumentação: os indivíduos se relacionam com o mundo político de acordo com níveis de conceituação que conseguem elaborar sobre um determinado assunto. A compreensão do comportamento do indivíduo é feita através de suas atitudes, opiniões e ideias. E para medir a estruturação do sistema de crenças, Converse apresentou dois caminhos: o grau de centralidade que os temas têm na vida do indivíduo e o grau de motivação política. Além disso, para o autor era necessário observar também o engajamento político, porque só motivação não é suficiente para levá-lo a uma ação. Quando não há esse engajamento ocorre o que a sociologia behaviorista americana chamou de ‘teoria da alienação’. E foi definido por Robert Lane (1962) como mais do que desinteresse por determinado assunto, uma rejeição. Essa alienação é expressa através de uma apatia, uma ausência de identidade social e política.

Mas a corrente behaviorista apresentou limitações. O próprio Converse defendia a relação dos indivíduos com o mundo político independente do ambiente social. Por isso, muitos autores se serviram dos conhecimentos da corrente behaviorista, mas foram além no

⁴ No original: “If we can speak of the University of Chicago school of political science as the agency which sparked the scientific revolution in the study of politics in the inter-war decades, surely the University of Michigan Institute of Research deserves a major credit for the spread of the scientific culture in the post-World War II decades into most of the major academic centers in the United States and abroad”. (ALMOND, 1996, p. 71).

estudo da cultura política.

Conforme Almond, são grandes os progressos na compreensão de cultura política e como esta afeta as instituições políticas e suas performances, os grupos sociais, e os indivíduos de uma forma geral. O trabalho do próprio Almond e de Sidney Verba foi um marco na discussão entre a relação cultura política e democracia. Caracterizando cultura política como um conjunto de orientações cognitivas, afetivas e avaliativas voltadas à ação política, os autores fizeram um estudo comparativo e analítico sobre cinco culturas políticas (EUA, Inglaterra, Alemanha, Itália e México) em *The Civic Culture* e verificaram que quanto mais elevada é a cultura política de um país mais estável é a sua democracia. Ou seja, o sucesso da democracia depende que todos os cidadãos sejam envolvidos e ativos em política, e que a participação seja analítica e racional.

The Civic Culture é um estudo de cultura política da democracia e das estruturas sociais e dos processos que a sustentam, e está baseado numa rica fonte de dados, permitindo, segundo Almond, o desenho de um *'rationality-activist model'* de cidadania democrática. Mas Almond (1989) alerta que este *"rationality-activist model"* não é suficiente para um governo democrático. Elemento como confiança também é fundamental para a cultura política.

A Cultura Cívica argumentou que este modelo de racionalidade-ativista da cidadania democrática era um componente da cultura cívica, mas não a única. De fato, por si só, este modelo participante-racionalista da cidadania não poderia sustentar logicamente um governo democrático estável. Somente quando combinado em algum sentido com os seus opostos de passividade, confiança e deferência à autoridade e competência era uma democracia viável, estável e possível (ALMOND, 1989, p. 16. Tradução livre)⁵.

Os objetos de estudo do *The Civic Culture* são as estruturas, os processos, as relações, as atitudes, as orientações, padrões e os comportamentos políticos num determinado ambiente social. Almond e Verba estruturam a pesquisa sobre três tipos de variáveis: independentes; representadas pelas estruturas sociais e pelos processos, intermediária; cultura política e a variável dependente; estabilidade democrática. O colapso das democracias Italiana e alemã e a força da democracia norte-americana neste período representaram, por exemplo, poderosas experiências históricas que contribuíram para a observação da existência de um elo causal

⁵ No original: "The Civic Culture argued that this rationality-activist model of democratic citizenship was one component of the civic culture, but not the sole one. Indeed, by itself this participant-rationalist model of citizenship could not logically sustain a stable democratic government. Only when combined in some sense with its opposites of passivity, trust, and deference to authority and a competence was a viable, stable democracy possible" (ALMOND, 1989, p. 16).

entre cultura política e estabilidade democrática. Os resultados de *The Civic Culture* apontam um forte relacionamento entre estas duas variáveis.

A cultura política enquanto tema está presente na literatura clássica. Em *The Intellectual History of de Civic Culture Concept (1989)*, Almond demonstra, através de um resgate histórico, a presença de cultura política para o funcionamento de um governo melhor, uma estabilidade democrática. Em Platão, Aristóteles, Políbio, Cícero, Rousseau, Tocqueville, Mill, Bagehot, por exemplo, o autor encontra elementos de cultura política para explicar a melhor forma de governo, como princípios de participação, confiança interpessoal, responsabilidade, interesse, moderação, regras, moral, opinião. E é na República, de Platão, que Almond diz ter encontrado a maior evidência da importância de cultura política. “*that governments vary as the dispositions of men vary, and that there must be as many of the one as there are of the other. For we cannot suppose that States are made of “oak and rock and not out of the human nature which are in them”* (PLATÃO *apud* ALMOND 1989, p. 2). Por isso, *The Civic Culture*, para Almond, é herança dessa tradição intelectual.

Além de estabelecer relações entre cultura política e estabilidade democrática, Almond ainda contribuiu, em parceria com Powell, para a caracterização de cultura política, a partir da observação da distribuição de atitudes gerais dos indivíduos com relação ao sistema político e ao processo de *inputs e outputs*. E chamou de Paroquiais aquelas pessoas que demonstram pouco ou nenhuma consciência do sistema político nacional. Uma característica encontrada em sociedades primitivas. Sujeitos, os indivíduos que tem consciência do sistema, mas têm uma relação de subordinação e não estão dispostos a participar das estruturas de outputs. E participantes, que são aqueles que têm consciência do sistema, são potencialmente engajados e articulados. É a partir da combinação de paroquiais, sujeitos e participantes que Almond e Powell classificam as culturas políticas.

Mas Almond (1989, p. 26) é bem enfático em afirmar que cultura política não é uma teoria, é apenas um conjunto de variáveis que pode ser usado na construção de teorias. Nesse sentido é que a pesquisa sobre cultura política, que se desenvolveu a partir da década de 1960, ainda hoje suscita polêmicas e críticas sobre a definição e a especificação do conteúdo, a relação/ separação entre cultura e estrutura e as relações causais. *The Civic Culture* não ficou imune. Arend Lijphart (1989), por exemplo, apontou problemas na escolha da variável independente, afirmou a necessidade de uma nova pesquisa para estabelecer a direção causal do relacionamento entre cultura e estrutura e a inclusão de outros países com democracias

semi-consociativas na pesquisa. Carole Pateman, conforme Lijphart, também questiona esse relacionamento entre as variáveis. A sua função de causa e efeito da cultura política ainda é um debate polêmico. A cultura política influencia ou é influenciada? A estrutura afeta a cultura ou a cultura afeta a estrutura? Mas o próprio Almond esclarece que a crítica ao *The Civic Culture* sobre a argumentação de que cultura política causa estrutura é incorreta.

Através do estudo o desenvolvimento de padrões culturais específicos em determinados países é explicada por referência a experiências históricas particulares, tal como a sequência da reforma da Atos na Grã-Bretanha, a herança americana de instituições britânicas, a Revolução Mexicana, e do nazismo e da derrota na Segunda Guerra Mundial para a Alemanha. É bastante claro que a cultura política é tratada tanto como uma independente quanto como uma variável dependente, causando estrutura e sendo causada por ela (ALMOND, 1989, p.29. Tradução livre)⁶.

Para Almond e Powell, o tripé das orientações cognitivas, afetivas e avaliativas que formam a cultura política de uma população tem uma influência significativa nos modos de funcionamento de um sistema político. As demandas feitas ao sistema, as respostas às leis e aos pedidos de suportes, e a conduta dos indivíduos em seus papéis políticos é afetada por esses padrões de orientação⁷. Portanto, conforme os autores, o agir do indivíduo ou grupo a alguma ação política está moldado pelo conhecimento ou não de credos e objetos políticos, envolvimento ou rejeição a esses objetos e julgamento sobre eles.

Mais recentemente, os estudos de Inglehart também apontaram que uma cultura política de tolerância, confiança e orientações participativas é essencial para a democracia efetiva, em concordância com os preceitos de Almond e Verba. O autor descobriu esta correlação a partir de teste de cruzamento agregado dos dados do *World Values Surveys*, em 1981.

Para mostrar a veracidade de sua correlação, Inglehart e Welzel (2003) analisaram a correlação com medidas melhoradas de cultura política incluindo, além de confiança interpessoal e satisfação na vida, liberdade e participação, auto-expressão pública e diversidade de tolerância. A variável dependente na análise foi um indicador de instituições democráticas que os autores chamaram de democracia efetiva. A análise foi realizada em três

⁶ No original: "Throughout the study the development of specific cultural patterns in particular countries is explained by reference to particular historical experiences, such as the sequence of Reform Acts in Britain, the American heritage of British institutions, the Mexican Revolution, and Nazism and defeat in World War II for Germany. It is quite clear that political culture is treated as both an independent and a dependent variable, as causing structure and as being caused by it" (ALMOND, 1989, p. 29).

⁷ Almond e Powell, 1972, p. 38.

diferentes níveis: nível individual entre nações, feixe de dados de cruzamento nacional individual e nível agregado/conjunto nacional. Verificou-se então correlações relativamente fracas no nível individual, mas que, segundo os autores, não indicavam que as fortes correlações apresentadas em nível agregado fossem falsas ou espúrias. Os autores argumentaram que o nível agregado é o nível em que a democracia existe e que “democracy is an attribute of nations, not of individuals”.⁸ A democracia efetiva foi medida através de direitos de liberdade e integridade das elites e a análise demonstrou que em sociedades onde os direitos de liberdade são altos se criam condições para uma democracia efetiva. Portanto para Inglehart e Welzel, a análise só veio confirmar a elevada correlação entre cultura política e democracia feita por Inglehart em 1981.

Paralelamente, outros autores aprofundavam-se em estudos de elementos mais específicos que ajudavam a compor esse conjunto de variáveis, que Almond chamou de cultura política. O capital social é um deles. Conceituado e operacionalizado por muitos autores, o capital social ganhou notoriedade com os estudos de Bourdieu e Robert Putnam.

2.1 Capital Social – marcos teóricos e algumas discussões

Capital social, enquanto termo e conceito, não é novo, mas ainda provoca contestações e polêmicas em torno de seus significados e funções. São várias as definições de capital social. Robert Putnam (2000:177) o conceitua através de características da organização social como confiança, normas, sistemas e cadeias de relações sociais, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade.

Pierre Bourdieu (1998) também estudou o conceito, definindo-o como um conjunto de recursos que potencializam os indivíduos a obter resultados por meio de conexões sociais baseadas na vida cotidiana. O autor parte do pressuposto de que o capital econômico é que determina outros tipos de capital, e vê o capital social como uma ferramenta ou recurso para a aquisição de outras formas de capital.

James Coleman (1988) analisou capital social sob uma perspectiva de estrutura social, apontando a capacidade de relacionamento do indivíduo, sua rede de contatos sociais baseada em expectativas de reciprocidade e comportamento confiáveis, que, no conjunto, melhoram a eficiência individual. E argumenta que o capital social ajudaria a manter uma coesão social

⁸ Inglehart e Welzel, 2003, p.10.

através da obediência às normas e as leis, mas não é necessariamente transferível para outros contextos.

Mas, segundo Farr (2004), foi Hanifan, em 1916, quem se utilizou do termo pela primeira vez para relatar o desenvolvimento de capital social nas comunidades rurais da Virgínia ocidental. E o empregou em um sentido figurativo como boa vontade, amizade, simpatia mútua e relações sociais entre grupos e famílias que produziam uma unidade social. Para Hanifan, isso ajudava a superar o isolamento rural, a migração urbana, além da construção de uma organização comercial e sua expansão. O conceito de capital social surgiu de uma idéia anterior de ‘centro social’, em que a educação em geral e a escola em particular seriam o centro da vida pública.

Se a primeira utilização de termo capital social é de Hanifan, conforme Farr, a semente para o conceito está na filosofia de John Dewey, que concebeu a sociedade como uma associação em intercurso de união para uma melhor realização de algumas formas de experiência. E a democracia, ela mesma, não era senão um modo de ‘viver associado’ experienciado por cidadãos em e através da comunicação de uns com os outros, via associação, educação e trabalho público. (Farr, 2004: 14). Para Dewey, segundo Farr, tudo o que se chamava de sociedade e humanidade era, na verdade, a realização permanente e universal das relações de pessoas baseadas numa confiança ativa.

O capital social, não enquanto termo, mas conceito, também foi usado no contexto da economia política do século XIX e visto por muitos economistas como uma agregação de ferramentas, elementos materiais e elementos imateriais como ‘boa vontade’. Segundo Farr, nos trabalhos dos economistas estudou-se a vida abundante das corporações, associações e seus verdadeiros objetivos. Estes movimentos de cooperação eram vistos como uma das forças transformadoras da sociedade presente.

Mas foi Putnam quem levou o termo e conceito capital social ao centro do debate na teoria política com o livro *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna* (2000). Com o objetivo de compreender porque alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não, Putnam lançou mão de dois fatores: modernidade sócio-econômica, isto é, as conseqüências da Revolução Industrial, e comunidade cívica, ou seja, os padrões de participação cívica e solidariedade social, como explicações do desempenho institucional. O autor verificou que nas regiões italianas onde havia sistemas dinâmicos de engajamento cívico, política horizontal e uma cultura dominada pela confiança o desempenho das instituições era

melhor. Desse modo, concluiu que a chave do desempenho institucional é participação cívica.

Durante duas décadas, entre os anos 1970 e 1990, Putnam acompanhou através de vários métodos de pesquisa o desempenho de instituições governamentais de 20 regiões, de norte a sul, da Itália. E descobriu que para estudar instituições, além dos pontos fundamentais apontados pelos neo-institucionalistas, era preciso observar também o desempenho das instituições sendo moldado pelo contexto social em que atuam. E principalmente as características desse contexto, como capital social.

Caracterizando comunidades cívicas por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração⁹, Putnam verificou em seu estudo, entre outros apontamentos, que 1) a coisa pública é mais bem administrada nas regiões mais cívicas; 2) regiões menos cívicas da Itália são as mais sujeitas à velha praga da corrupção política; 3) a vida coletiva nas regiões cívicas é facilitada pela expectativa de que os outros provavelmente seguirão as regras e nas regiões menos cívicas, quase todos esperam que os demais violem as regras; e 4) as regiões mais cívicas da Itália abrigam algumas das cidades mais modernas da península. Essas conclusões foram resultado da observação de que:

a maioria dos cidadãos dessas regiões (cívicas) acompanha atentamente os assuntos comunitários nos jornais diários. Eles se envolvem nos negócios públicos, mas não devido à política personalista ou clientelista. Confiam em que todos procedam corretamente e obedeçam à lei. Nessas regiões, os líderes são razoavelmente honestos. Acreditam no governo popular e dispõem-se a entrar em acordo com seus adversários políticos. Tanto os cidadãos quanto os líderes entendem que a igualdade é congenial. As redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente. A comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade (PUTNAM, 2000, p.128).

Apoiando-se em Barber, Putnam (2000) diz ter captado no contexto italiano das comunidades cívicas a idéia de uma comunidade autônoma de cidadãos que são capazes de buscar objetivos comuns e de agir com reciprocidade graças ao seu espírito cívico e às suas instituições participativas. E nessa direção, argumenta que capital social, sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica, facilita a cooperação espontânea, questionando os dilemas da ação coletiva e a teoria dos jogos, que partem do pressuposto de que as partes envolvidas só cooperaram se tiverem algo a ganhar - na falta de um compromisso, como elo de confiança, cada um prefere desertar tornando-se oportunista.

⁹ Putnam, 2000, p. 31.

Para Putnam, há uma subestimação da cooperação espontânea. Segundo o autor, a deserção e o oportunismo vão acontecer em comunidades onde não existam regras de reciprocidade, fundamentada na confiança, no compromisso. Putnam aponta como bom exemplo do princípio de cooperação a associação de crédito rotativo (existente em vários países do mundo como Peru, Vietnã, Egito, EUA, Japão, etc), onde as pessoas aceitam contribuir regularmente para um fundo em que o dinheiro é destinado a cada contribuinte alternadamente. O fator de não deserção nesse grupo é a noção de que o negócio só funciona se todos os membros cumprirem sua obrigação e confiarem uns nos outros. Isto é reciprocidade. E a reciprocidade não funciona sem regras, que devem ser sustentadas pela socialização. Conforme Putnam, a regra de reciprocidade generalizada é um componente importante do capital social, porque há uma possibilidade maior de se coibir o oportunismo e de solucionar melhor os problemas.

A partir dessas observações foi que Putnam verificou que a qualidade da democracia depende de engajamento cívico. Por conseguinte, essas normas e redes de engajamento cívico afetam poderosamente a performance do governo representativo. Relação que Putnam constatou em *Bowling Alone: America's declining social capital* (1995) o descenso do engajamento civil na América. Para o autor, está havendo uma erosão nas organizações cívicas convencionais, como grupos de mulheres, associação de pais e professores, organização de trabalhadores. O autor sustenta sua hipótese sobre uma série de dados que sugerem a queda da participação dos americanos em associações.

No entanto, a filiação sindical vem caindo há quase quatro décadas, com a queda mais acentuada tendo ocorrido entre 1975 e 1985. Desde meados dos anos 1950, quando atingiu o pico filiação sindical, a parte sindicalizada da força de trabalho não agrícola na América caiu em mais da metade, caindo de 32,5 por cento em 1953 para 15,8 por cento em 1992. (...) Consternado ao descobrir que a participação em organizações de pais e professores caiu drasticamente durante a última geração, de mais de 12 milhões em 1964 para quase 5 milhões em 1982, antes de recuperar para cerca de 7 milhões agora (PUTNAM, 1995, p. 3. Tradução livre)¹⁰.

Mesmo com o surgimento de vários grupos como organizações não lucrativas, grupos

¹⁰ No original: "Yet union membership has been falling for nearly four decades, with the steepest decline occurring between 1975 and 1985. Since the mid-1950s, when union membership peaked, the unionized portion of the nonagricultural work force in America has dropped by more than half, falling from 32.5 percent in 1953 to 15.8 percent in 1992. (...) dismaying to discover that participation in parent-teacher organizations has dropped drastically over the last generation, from more than 12 million in 1964 to barely 5 million in 1982 before recovering to approximately 7 million now" (PUTNAM, 1995, p. 3).

de sustentação, Putnam argumenta que não há o favorecimento à agregação e à reciprocidade. E observa que as ações estão no plano individual. De acordo com Putnam, a mais embaraçada/desconfortável evidência do desengajamento social na América é a queda de cerca de 40% no número de ligas de boliche, enquanto o número de jogadores aumentou em 10%. Isso significa, para o autor, a perda de interação social, conversações cívicas, troca de experiências e conseqüentemente o desaparecimento de uma forma de capital social.

O autor também constatou que o americano está menos confiante. Em 1960, 58% diziam confiar na maior parte das pessoas e em 1993 este percentual caiu para 37%. Para Putnam, isto é preocupante porque as evidências do World Values Survey (1991) demonstram que confiança social e engajamento cívico são fortemente correlacionados e são duas facetas do capital social.

Putnam aponta alguns fatores da erosão do capital social: a entrada de mulheres no mercado de trabalho, mobilidade geográfica, outras transformações demográficas e a transformação tecnológica do lazer. E sugere alguns questionamentos como: que tipos de organizações e redes efetivamente expressam a geração de capital social? - Qual será o impacto de redes eletrônicas no capital social? – o desenvolvimento do capital social no ambiente de trabalho – a importância de políticas públicas na formação de capital social. O autor acredita que são muitas as razões para se suspeitar que este caos democrático possa estar ligado à ampla e contínua erosão do engajamento cívico que começou a um quarto de século atrás¹¹.

Na concepção de Theda Skocpol (1997) o declínio do engajamento nas organizações cívicas tradicionais advém de fatores como a tecnologia, a burocracia e a capacidade de estruturação que vão tomando conta de formas de associação. O que se tem que entender, conforme a autora, é que não dá para voltar à época toqueviliana como muitos cientistas gostariam. Skocpol observa que muitos americanos não têm a sensação de que podem efetivamente se associar para realizar os objetivos nem através ou em correlação com o governo. Os estilos de política, segundo a autora, são menos convidativos, por isso as pessoas estão deixando de se engajar em alguma associação civil.

Skocpol (1997) observou, através de pesquisa sobre tipos de associação, que o padrão de associativismo voluntário nos Estados Unidos tem mudado nas últimas décadas do século XX. Por isso, a autora chama a atenção dos cientistas que não conseguiram compreender que

¹¹ Putnam, 1995, p. 7

algo pode estar acontecendo no âmbito local. O padrão que se estabelece, conforme a autora, é uma profusão de pequenos grupos representando identidades particulares sócio-culturais.

Instigada a entender e explicar capital social juntamente com engajamento cívico, Pipa Noris (2001) retoma a discussão de Putnam e examina essa relação em 47 sociedades, observando suas implicações para a democracia. Noris realiza uma análise exploratória com a comparação de cruzamentos nacionais, e a partir dos dois componentes centrais da definição de capital social de Putnam, redes sociais e confiança social, ela desenvolve um índice de capital social combinando a distribuição de ativismo associacional com confiança social. Os resultados revelam que as sociedades nórdicas e anglo-americanas são elevadas em capital social, enquanto países da América do Sul e estados europeus centrais estão no nível mais baixo do ranking. A Noruega ocupa o primeiro lugar no ranking e o Brasil, o último lugar. Os Estados Unidos estão em quarto lugar no ranking e a autora argumenta que apesar da erosão no engajamento cívico americano, já discutido por Putnam em *Bowling Alone*, este envolvimento tem uma base relativamente alta e que muitas democracias fortes e estáveis apresentam e são administráveis com baixos níveis de ativismo.

Através das evidências de suas pesquisas, Noris concluiu que:

o capital social não é distribuído aleatoriamente em todo o globo, em vez disso, produz padrões bastante previsíveis, e alguns que parecem estar intimamente ligados a padrões de desenvolvimento sócio econômicos e democráticos. As sociedades mais ricas em capital social são todas democracias estabelecidas, com algumas das economias pós-industriais mais ricas do mundo (NORIS, 2001, p. 12)¹².

A autora também confirmou que capital social é consistente e positivamente associado a muitos indicadores sócio-econômico e de desenvolvimento humano. As mais ricas economias, segundo Noris, são as mais ricas também em capital social. Mas a autora constatou que entre os dois componentes centrais de capital social é a confiança social que está significativamente relacionada com o desenvolvimento sócio-econômico e que há pequena evidência de que este desenvolvimento esteja relacionado a pertencimento em associações. Conforme os estudos de Noris, a dimensão confiança social é que comanda o processo.

¹² No original: “social capital is not randomly distributed across the globe, instead it produces fairly predictable patterns, and ones that appear to be closely tied to patterns of socioeconomic and democratic development. Those societies richest in social capital are all established democracies with some of the most affluent post-industrial economies in the world” (NORIS, 2001, p. 12).

Assim como Putnam, Noris constatou a relação entre capital social e democracia, especialmente na dimensão de liberdades civis. Democracias estabilizadas, economicamente ricas também possuem prósperas redes na sociedade cívica. Mas a autora verificou, por outro lado, que há níveis similares de capital social entre países não-democráticos, semi-democráticos e novas democracias, com poucas exceções.

Outro ponto levantado na pesquisa de Noris é que capital social não está relacionado consistentemente a muitas medidas do sistema de suporte como confiança institucional e participação eleitoral, embora haja uma relação significativa com tolerância social. Mas a autora aponta que de todos os levantamentos feitos em sua pesquisa, o mais importante seja talvez a simples descoberta de grupos de nações dentro de padrões bastante previsíveis através do mapa de capital social.

Em trabalho mais recente, Noris (2002) verificou a correlação entre religião, adesão a uniões/associações/sindicatos e participação em outras formas de engajamento cívico, constatando que as duas primeiras variáveis estão intimamente associadas com participação eleitoral e outros indicadores de adesão a partidos, pertencimento a outras associações cívicas como clubes, esportes, etc. A autora observou que em países onde se têm tido um substancial declínio no comparecimento à igreja e erosão na base de adesão a uniões, estes fatores podem solapar muitas outras formas comuns de engajamento cívico.¹³

A autora também confirma que não há um padrão de associação/união. A densidade da união/associação varia conforme diferentes legados históricos e estruturas econômicas, ratificando suas verificações anteriores e confirmando as de Putnam. Noris (2002) ainda concluiu que a vitalidade do ativismo cívico está sob ameaça e que é necessário compreender que as formas convencionais de participação foram saídas alternativas para a expressão de políticas muitos anos atrás como corrente principal de mudança para afetar o processo político dentro do Estado. Hoje, as demandas são outras, novos canais estão surgindo em substituição a outros, como por exemplo a mudança de grupos de interesse tradicionais por novos movimentos sociais, que correspondem mais às perspectivas de cidadãos, e isto, conforme a autora, fornece diversas oportunidades para o engajamento; o que pode ser saudável para a democracia representativa.

Rothstein e Stolle (2002) estudaram capital social numa versão mais institucionalista, onde são as instituições políticas que criam e destroem o capital social. Sendo este, portanto, a

13 Noris, 2002, p. 9.

variável dependente, da pesquisa dos autores. Eles acreditam que capital social seja um recurso importante na promoção de benefícios societais e individuais, e o cerne de sua definição e mensuração, a confiança generalizada. Rothstein e Stolle acreditam que a confiança generalizada reduz a incerteza sobre o futuro, aumenta o desejo das pessoas de substituir o risco por algo social produtivo e “lubrifica” o funcionamento de organizações e interações para a eliminação de atritos.

A partir da hipótese de que instituições políticas justas e eficazes influenciam a confiança generalizada do indivíduo, Rothstein e Stolle analisaram dados do World Values Surveys de cidades de 50 países e encontraram uma forte correlação entre níveis agregados de confiança em instituições de ordem e confiança generalizada. Por exemplo, em sociedades em que a imparcialidade das instituições de ordem não podem ser garantidas, a qual é expressada por baixa confiança nestas instituições, também se produz baixa confiança generalizada. Para os autores, a estrutura das instituições contemporâneas é um importante preditor e fator de geração de confiança generalizada. Os cidadãos fazem grande conexão entre a imparcialidade de instituições e confiança. Se as instituições representam os princípios de justiça, igualdade e um razoável grau de eficácia, então as pessoas confiam nelas para atender suas demandas. Essa confiança institucional impulsionaria, conforme Rothstein e Stolle, a boa vontade potencial de cidadãos para cooperar com os outros, se engajar em esforços cívicos, estabelecer confiança social. ou seja, geração de capital social.

3. Algumas Considerações

São inúmeras as teorias para explicar comportamento e atitudes políticas. Este apanhado teórico é apenas uma evidência do esforço para compreendê-los. Os trabalhos de Almond, Putnam e Norris, mostrando a correlação entre cultura política e/ou capital social e democracia e/ou desempenho institucional, são possíveis explicações do (não) agir humano, que, segundo esta interpretação, está ligado a duas questões centrais: confiança e associação.

E nessa vertente a confiança é o elemento decisivo na cultura cívica. Um pré-requisito de participação política, do comportamento de obediência às leis, da cooperação horizontal e da tolerância pela diversidade de opiniões. Por isso, a relação confiança e associação apresenta-se significativa nos trabalhos sobre cultura política e capital social.

Os trabalhos mais recentes de Welzel e Inglehart (2008) vêm aperfeiçoando essa

correlação entre comportamentos e atitudes das pessoas e democracia para explicar o que eles chamaram de democracia efetiva. O conceito de empoderamento humano está no cerne dessa discussão e consiste em três elementos: 1) fontes de ação – inclui recursos materiais e cognitivos; 2) valores de auto-expressão – orientações participativas na sociedade e na política e 3) instituições democráticas – fornece direitos políticos e civis que permitem às pessoas definir sua vida pública bem como sua vida privada. Desse modo, empoderamento humano é, para os autores, o produto de pessoas capazes, motivadas e intituladas a governar suas próprias vidas.

Uma grande contribuição dessa vertente teórica é questionar a concepção de racionalidade utilitária nas ações humanas. Uma lógica da ação como estratégia, jogo, competição. As noções de empoderamento humano, confiança interpessoal, regras de reciprocidade e cooperação espontânea colocam em xeque explicações baseadas em “escolhas racionais” e explicações institucionais. Mas, por outro lado, também evidenciam fragilidade quando autores proeminentes, como Putnam, não analisam o peso do Estado enquanto agente político importante no fomento de ações coletivas. É preciso, desse modo, reconhecer a insuficiência do viés culturalista para explicar o peso/ a força de instituições que fomentam ações coletivas e criam estruturas de oportunidades políticas para grupos sociais, como argumentou Sidney Tarrow (1996). Porém, obviamente, se não suficiente, o viés culturalista é necessário à compreensão do por que e como agem indivíduos e instituições politicamente.

Referências

- ALMOND, Gabriel. The intellectual history of civic culture concept. In: ALMOND, Gabriel and VERBA, Sidney (eds) *The civic culture revisited*. London, Sage, 1989.
- . Political science: the history of the discipline. In: GOODIN, Robert & KLINGMANN, Hans-Dieter. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, 1996.
- BANDEIRA, Pedro. O capital social e a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/ tese de doutorado, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. O capital social – notas provisórias. In: CATANI, A. & NOGUEIRA, M. A.

(Orgs.) *Escritos de Educação*. Petrópolis: Vozes. 1998.

COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, p. 95-120, 1988.

CONVERSE, Philipe. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In: DAVID, Apter. *Ideology and Discontent*. New York: The Free Press, 1964.

INGLEHART, Ronald and WELZEL, Christian. *Political Culture and Democracy: analyzing Cross-level linkages Comparative Politics*, 36/1, oct 2003.

FARR, James. Social Capital. *A Conceptual History*. Political Theory, Vol. 32 n 1

LIJPHART, Arend. The structure of inference. In: ALMOND, Gabriel and VERBA, Sidney (eds) *The civic culture revisited*. London, Sage, 1989.

NORIS, Pipa. *Making democracies work. Social capital and civic engagement in 47 societies*. Exceter: Paper for EURESCO Conference on Social Capital. University of Exceter, 15-20, september 2000.

-----, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press, 2002. [chapters 8, 9, 10]

PUTNAM, Robert. *Bowling Alone: America's declining social capital*. Journal of Democracy, Baltimore: 6/1, jan. 1995.

-----, *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: Francisco Weffort. *Os clássicos da política*. São Paulo, Ática, 2000.

ROTHSTEIN, Bo & STOLLE, Dietlind. *How political institutions create and destroy social capital: an institutional theory of generalized trust*. Budapest: Collegium Budapest, Project on Honest and Trust: theory and experience in the light of post socialist experience, november, 22-23, 2002.

SKOCPOL, Theda. The Tocqueville problem. Civic engagement in american democracy. *Social Science History*, Pittsburgh: 21:4. Winter 1997.

TARROW, Sidney. Making Social Science Work Across Space and Time : A Critical Reflection on Putnam's Making Democracy Work.. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 90, n. 2, p. 389-397, June, 1996.

VON BEYME, Klaus. Political theory: empirical political theory. In: GOODIN, Robert & KLINGMANN, Hans-Dieter. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, 1996.

WELZEL, Cristian e INGLEHART, Ronald. The role of ordinary people in democratization. *Journal of Democracy*. V. 19 n1, janeiro 2008.