



## Sem confiança a democracia se torna inerte. E o capital social uma resposta? Um estudo sobre a América Latina

Without trust democracy becomes inert. Is social capital an answer? A study on Latin America

Marcello Baquero  
baquero@orion.ufrgs.br

---

**Resumo:** Por que os países da América Latina parecem se desenvolver política e economicamente de forma deficiente em comparação com países industrializados? Esta é a questão central deste artigo. Postula-se que, a despeito de inegáveis avanços na engenharia institucional poliárquica, persistem graves problemas não só de representação política, mas sobretudo de caráter social e econômico. Tal situação se deve, em nossa opinião, à prevalência de um conhecimento reativo que impossibilita o desenvolvimento de conceitos capazes de dar conta da complexa realidade latino-americana. Nesse sentido, argumenta-se que a democracia existente nesta Região é de natureza inercial, onde vários fatores se movimentam em forma de blocos, mantendo a matriz de exclusão social intacta. Uma possibilidade na construção de conhecimento alternativo e propositivo é Capital Social, pois oportuniza a testagem de teoremas gerados por novas perspectivas teóricas. Por meio do uso de dados secundários, constata-se a prevalência de uma cultura política híbrida e passiva, o que não contribui para o desenvolvimento de uma base normativa de apoio à democracia. O trabalho conclui mostrando, baseado em dados empíricos, que o conceito de capital social tem se mostrado valioso na promoção da ação coletiva e, conseqüentemente, no fomento da democracia.

**Palavras-chave:** América Latina, capital social, democracia.

**Abstract:** Why do the countries in Latin America seem to experience a more ineffective economic and political development compared with the more industrialized nations? This is the central question that underlies this article. The paper argues that despite the undeniable advances in the institutional poliarchic engineering, serious problems of political representation exist, as well as problems in the economic and social dimension. This situation, in our point of view, is due to the existence of a reactive knowledge, which turns difficult the development of new strategies of analysis capable of incorporating the complex nature of Latin America. In this context, we argue that the type of democracy in this region is of an inertial nature, because the matrix of social exclusion, although new, remains intact. One of the mechanisms that could be useful to create alternative knowledge is social capital, mainly because it allows testing the new theorems generated by new perspectives of analysis. Through the use of secondary data, we observe the existence of a hybrid and passive political culture, which does not contribute to the establishment of a normative basis of support for democracy. We conclude by showing, based on empirical data, that the concept of social capital is very useful in the promotion of collective action and consequently in the advance of democracy.

**Key words:** Latin America, social capital, democracy.

---

## Introdução

Por muito tempo, estudiosos da América Latina sinalizaram para a pouca participação dos cidadãos na política como elemento comprometedor da construção democrática (Casanova, 1995; Furtado, 2000). As razões apontadas para tal comportamento iam desde um legado histórico que privilegiava a desmobilização e o não envolvimento político, até razões de cunho racionalista que sugeriam não ser de interesse do cidadão participar em assuntos políticos, pois nada ganhavam com isso. Mais recentemente, argumentos institucionalistas defendem a idéia de que a não participação das pessoas na arena política não compromete a solidificação democrática, na medida em que existam instituições eficientes e regras que sejam obedecidas.

No entanto, assiste-se, nos últimos anos, nesta Região, a um processo crescente de rejeição da política representativa tradicional. Não são poucos nem raros os casos de mobilização popular que têm culminado com a derrubada de presidentes popularmente eleitos. Por exemplo, executivos têm sido derrubados do poder em vários países (Equador, Peru, Argentina, Bolívia e Brasil). Tais eventos ocorrem, paradoxalmente, no momento em que o método democrático está consolidado, mas, ao mesmo tempo, sinalizam para a possibilidade do aparecimento de profundas crises de governança, pois as promessas eleitorais dos governantes não têm sido cumpridas, mantendo uma situação de desigualdade social e falta de desenvolvimento sustentável, seriamente agravado pela crise continuada da dívida interna e externa. A este respeito Paramio (2003, p. 6) argumenta que a raiz do problema estaria na excepcionalidade da situação criada pela crise da dívida externa, a qual não permite que os eleitores decidam seu voto em termos raci-

onais, na medida em que as consequências das propostas políticas deixaram de ser previsíveis. Em síntese, os países da América Latina não têm conseguido realizar as reformas estruturais necessárias ou, quando realizadas, não tem conseguido entrar no caminho do desenvolvimento sustentável. Tal imprevisibilidade gera uma frustração dos eleitores com os governos, tornando também imprevisíveis os processos democráticos de seleção de governantes bem como a própria manutenção da governabilidade democrática. Dentro desta perspectiva se instaura a crise da democracia contemporânea (Paramio, 2003).

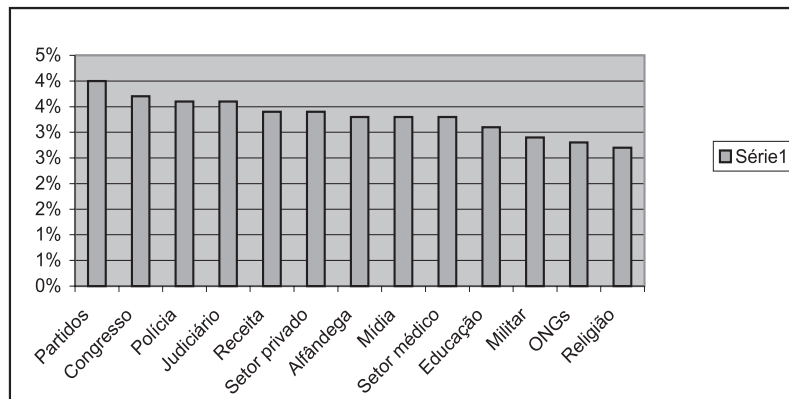
Se analisadas do ponto de vista econômico, as décadas de redemocratização e reformas econômicas de mercado têm fracassado em promover crescimento ou progresso social gerando uma espiral de frustração e ansiedade, não somente com o processo político, mas também com as lideranças políticas e com a forma como a democracia tem funcionado nos últimos anos. Igualmente sob a perspectiva econômica, nos últimos cinco anos, a América Latina experimentou um crescimento que não passou de 2% anuais, não acompanhando o crescimento populacional que se situa na média em 3% (CEPAL, 2004). A proporção de pobres tem praticamente dobrado na Argentina, Bolívia, Peru, Venezuela, Uruguai e Equador (Birdsall e Menezes, 2005). Esse fenômeno pode ser atribuído a uma situação econômica crítica, onde o desemprego cresce, a precarização do trabalho se fortalece, a concentração de renda aumenta e a exclusão social cresce linearmente.

Se invocarmos argumentos macrossistêmicos, constata-se que o processo de globalização com seus corolários negativos aparece como um dos principais fatores de instabilidade política. Isto porque, para os países da América Latina, o desafio

da globalização é maior na medida em que essas nações não têm desenvolvido a capacidade de controlar os fatores que determinam sua própria evolução enquanto entidades territoriais, sociais e políticas soberanas. A globalização, a despeito dos seus efeitos positivos, tende a reduzir ainda mais essa capacidade levando-se em conta a dependência dos estados latino-americanos em relação ao vai-e-vem do mercado global, sobre o qual têm pouca ou nenhuma influência.

Igualmente a mobilidade do capital reduz a capacidade do Estado para domesticar o mercado e a economia, comprometendo sua autonomia no contexto internacional, agravando a situação interna, pois não favorece a construção de identidades coletivas nacionais e o desenvolvimento de um sentimento de cidadania e solidariedade social.

Na dimensão cultural, alguns autores sugerem que a existência de valores tradicionais impede que as sociedades latino-americanas se atualizem e prosperem. Nesta dimensão, por exemplo, sugere-se que a naturalização da corrupção tem criado uma cultura política predisposta para resolver problemas por meio das ações e organizações informais. Numa sociedade com essas características, a corrupção se constitui em obstáculo para o desenvolvimento político e de uma cultura política que valorize os princípios da democracia. Vários estudos têm apontado os efeitos negativos da corrupção no desenvolvimento e no crescimento econômico (Lederman *et al.*, 2005). Para ilustrar este ponto é pertinente avaliar os dados produzidos pelo Relatório da Transparência Internacional sobre a Corrupção no Mundo em 2004. O que mais chama atenção no referido relatório é a percepção que as pessoas têm dos partidos políticos. Em 32 dos 62 países pesquisados, os partidos políticos foram avaliados como as



**Figura 1.** Setores e Instituições mais afetadas pela corrupção.  
Fonte: Transparency International Global Corruption Barometer, 2004.

instituições mais afetadas pela corrupção. Igualmente os entrevistados de 33 países responderam que, caso lhes fosse dada a oportunidade, limpariam a corrupção prioritariamente nos partidos políticos. A Figura 1 ilustra comparativamente a avaliação das principais instituições do ponto de vista da corrupção.

A escala desenvolvida para avaliar o grau de corrupção nas instituições vai de 1 = menos corrupto para 5 = mais corrupto. Os dados do gráfico I mostram que as instituições vinculadas à democracia representativa são as que menos credibilidade possuem aos olhos dos cidadãos. Por outro lado, os dados sugerem que não existe uma valorização generalizada das demais instituições que não ultrapassam o escore de três na escala de corrupção. Tal situação não pode ser considerada propícia para o desenvolvimento de uma base normativa de apoio aos princípios democráticos. Pelo contrário, acreditamos que na América Latina tem se naturalizado o processo de corrupção, sendo considerado uma prática comum e, sobretudo, impune.

Levando em conta os fatores acima aludidos, o que não faltam são razões de caráter histórico, estrutural, cultural e econômico que respaldem atitudes céticas a respeito do futuro da América Latina. Tal

posicionamento também está alimentado por evidência empírica, resultado de pesquisas de opinião levadas a cabo nos últimos anos que mostram, consistentemente, uma tendência crescente dos latino-americanos em se distanciar das instituições políticas e, cada vez mais, procurar modalidades informais de resolução de problemas (Latinobarómetro, 2002).

Esta situação torna imperativo aos cientistas políticos não só diagnosticar os motivos desse estado de coisas, mas fundamentalmente começar a refletir propositiva e interdisciplinarmente sobre fatores que auxiliem na superação desses dilemas. É nesse contexto que o presente artigo se orienta. Busca-se, em primeiro lugar, pensar a democracia na América Latina à margem dos modelos tradicionais, propondo o conceito de democracia inercial como alternativa de compreensão das deficiências da democracia contemporânea. Num segundo momento, tenta-se identificar a configuração da cultura política existente para, no final, aceitando a importância do conceito de capital social, que tem encontrado críticas acirradas para mostrar o que não é, procurar desenvolver o argumento de que tal conceito pode possibilitar a materialização de ações tangíveis positivas na construção democrática. Nesta seção se dá destaque à im-

portância do conceito de empoderamento e da educação como fatores essenciais para constituir capital social.

## Que tipo de democracia temos na América Latina?

Enumerar ou tentar analisar tudo que tem sido escrito sobre democracia é uma tarefa inútil e impossível. Tentar delimitar um campo de análise também incorreria em injustiças, principalmente em relação a autores nacionais ou locais cujas reflexões sobre a democracia não têm encontrado espaço de divulgação. Assim, preferimos apontar três grandes linhas de reflexão que se institucionalizaram na academia e que dominam o campo de reflexões sobre esta temática, argumentando que a tendência tem sido o tratamento fragmentado dessas linhas de pensamento, contribuindo, dessa forma, para manter a democracia num estado de inércia, reduzindo seus confrontos ao meio acadêmico, com pouca incidência na realidade.

Em primeiro lugar, encontra-se a chamada “escola da democracia representativa”, a qual remonta à idéia de criar um sistema de delegação de poderes para um corpo de representantes que agiriam em nome do povo e autorizado por ele, por meio de um processo de escolha (eleições), que se constituiria em garantia dos eleitos não se desviarem do caminho da virtude, honestidade e transparência. Recentemente, este campo de pensamento se institucionaliza na chamada “abordagem institucionalista” ou “neo-institucionalista”. A premissa central é de que a participação das massas é desnecessária ou secundária para não comprometer a governabilidade da nação. Numa perspectiva minimalista, bastaria a promoção do desenvolvimento econômico e a constituição de instituições eficientes para gerar “melhores democra-

cias” (Przeworsky *et al.*, 2003).

Esta linha de raciocínio não é consensual, inclusive nos países desenvolvidos, onde vários autores apontam para o surgimento de novas desigualdades sociais (Fittoussi e Rosanvallon, 1997) e a erosão do tecido social (Putnam, 2000). No caso da França, por exemplo, Fitoussi e Rosanvallon (1997, p. 8) argumentam que não faz qualquer sentido dizer que “tudo vai bem com exceção do desemprego”. Porque é justamente “a exceção” que constitui o problema.

Dessa forma, não é suficiente que exista crescimento econômico ou que as estatísticas oficiais revelem aumentos nos rendimentos médios anuais das pessoas. O desenvolvimento econômico-social vai além de meras estatísticas e envolve a dimensão subjetiva, invisível no cotidiano das pessoas. É a negligência desta dimensão que compromete o entendimento de fatores que agem indiretamente no comprometimento da estabilidade dos países em desenvolvimento. Em muitos casos, os dados oficiais não mostram a precariedade da situação social da maioria da população, o crescente desenvolvimento de um senso de insegurança e incerteza em relação ao futuro e as diversas formas de fratura social. Neste contexto, não se pode analisar a questão democrática na América Latina sem levar em conta a dimensão social.

A evidência histórica e empírica dos países da América Latina mostra que reduzir o problema da democracia a uma dimensão minimalista é altamente deletério para esses países. De fato, é uma falácia. A frustração dos cidadãos ocorre tanto em épocas de crescimento econômico quanto em épocas de estagnação da economia, pois o que tem ocorrido é uma decepção das pessoas com relação às suas expectativas, geradas por promessas que nunca se cumprem. De maneira geral, o crescimento econômico ou sua

ausência não tem propiciado a estabilidade do trabalho, não tem melhorado a eficiência do Estado; não tem criado um sistema previdenciário satisfatório e que se torna cada vez mais incerto e, sobretudo, uma situação na qual é o mercado que assume as funções de produção de bens públicos mais essenciais.

Assim, não existem estudos que mostrem com razoável consistência que a participação política do povo tenha destruído a essência da democracia. Pelo contrário, o que se tem constatado em acontecimentos recentes é que a crescente participação dos cidadãos tem ajudado a resguardar os princípios e valores democráticos, possibilitando a alternância de poder dentro das regras do Estado de Direito. Até quando isto continuará a ocorrer é uma incógnita, pois o desgaste da democracia representativa e de suas instituições tem aumentado estruturalmente.

Estas observações indicam que há, de fato, uma crise da democracia representativa contemporânea, se por crise se entende a incapacidade das instituições vigentes em resolver as contradições geradas por um sistema político. Por exemplo, e em apoio a esta tese, pode-se constatar que as agências tradicionais de mediação política (partidos políticos) não são vistas como entidades confiáveis de intermediação política entre Estado e sociedade. Os parlamentos não são considerados corpos de representação da sociedade perante os executivos. Neste sentido, segundo Huntington (2000, p. 3), “é provável que as ameaças para as democracias da terceira onda não emanem de generais ou de revolucionários, mas dos próprios participantes do processo democrático”. Tal situação ocorreria pelo fato de que os líderes e grupos políticos que ganham as eleições, quando no poder, manipulam os mecanismos democráticos para limitar ou comprometer a

democracia. Não é de se surpreender, portanto, por exemplo, que a população tivesse comemorado o fechamento do congresso no Peru, durante o mandato de Fujimori. Constatada-se, outrossim, na Bolívia, um movimento da população a favor do fechamento do Congresso. Da mesma forma, segundo dados de opinião pública, a grande maioria dos venezuelanos é a favor do fechamento do Congresso, por considerá-lo desnecessário. Em maior ou menor escala é esta a situação da maior parte dos países da região (Latinobarómetro, 1996-2002). A questão a ser enfrentada, neste contexto, não é se essas instituições são ou não importantes (obviamente que o são), mas como os cidadãos as percebem. O problema das democracias poliárquicas, portanto, não é a derubada dos regimes, mas a sua erosão e enfraquecimento gradual por parte daqueles que foram eleitos para dirigi-la.

Num segundo grupo, podem ser identificadas as chamadas “teorias radicais da democracia”, que defendem uma maior valorização do ser humano na política. O cidadão, segundo esta linha de análise, não se reduz a ser meramente um espectador da política, mas deve se envolver ativamente na determinação das políticas públicas e do processo decisório do seu país. Esta postura, muitas vezes, é banalizada por questionamentos de natureza técnica sobre a viabilidade de proporcionar mecanismos de participação para todos. Parece-me suficiente dizer que tais posicionamentos estão baseados na interpretação distorcida que se faz do que os autores desta abordagem defendem, ou seja, criar condições que possibilitem ao cidadão participar de forma crítica e consciente.

Entre as principais abordagens que valorizam a ingerência cidadã na política estão a democracia deliberativa de Habermas (2003), a de-

mocracia radical de Mouffe (2000), a democracia reflexiva de Giddens (2000) e a democracia participativa de Pateman (1992).

As linhas de pensamento das teorias radicais em muito têm contribuído para identificar os entraves da participação cidadã bem como têm proposto mecanismos alternativos de participação política (deliberação, reflexividade e participação social). Entretanto, tais teorias têm se mostrado limitadas na sua aplicação em virtude da excessiva simplificação que produzem da realidade latino-americana e os pressupostos por elas aceitos, principalmente os que dizem respeito à igualdade de condições socioeconômicas e a racionalidade das pessoas.

Não por acaso, surgem, na virada do século, teorias que, partindo do pressuposto da hegemonia da democracia representativa formal, passam a não questionar sua inevitabilidade, mas se voltam para análises sobre sua qualidade. Este é o caso de teorias que estão num terceiro bloco e que evidenciam aspectos formais de democracias representativas (a existência de uma constituição; separação de poderes; eleições competitivas e algum grau de liberdades políticas concedidas aos cidadãos) concomitantemente com mecanismos de proteção das pressões populares. Para alguns autores, tal situação se caracteriza por um novo semi-autoritarismo. A matriz básica dessa abordagem é que, embora uma combinação de fatores externos, bem como pressões criadas internamente, tenham limitado, em algum grau, a capacidade dos regimes em impor suas políticas unilateralmente e de forma autoritária, tais pressões não têm sido suficientes para gerar uma nova distribuição de poder. Como resultado, de maneira geral, as reformas, tanto econômicas quanto políticas, são incompletas, e a manipulação das novas instituições é traço comum.

De maneira geral, as sociedades latino-americanas têm conseguido implementar métodos poliárquicos, porém, ao mesmo tempo, têm conseguido desenvolver a capacidade de paralisar o legislativo e manter o judiciário num papel secundário. Igualmente se constata a habilidade desses regimes em manipular a opinião pública. Nesse processo se verifica uma velha tradição latino-americana: no discurso e na retórica, há um comprometimento, por parte dos postulantes a cargos políticos, com a participação política, com o empoderamento dos cidadãos e com a redistribuição do poder, mas, na realidade, alertam que os riscos da instabilidade se localizam no processo competitivo e, desta forma, conseguem desviar a opinião pública para outras esferas que não a democratização do estado.

Este tipo de sistema político que prevalece na virada do século não confirmou aquilo que dele se esperava da institucionalização da chamada “terceira onda da democracia” (Huntington, 1994). Ou seja, as expectativas que se criaram em virtude do colapso da ideologia socialista e da institucionalização do pensamento único do “fim da história” a respeito de que a solução social da democracia contemporânea, principalmente nos países em desenvolvimento, se resumia a simplesmente pensar em formas, instituições, mecanismos, regras e procedimentos que sanassem os déficits do modelo democrático poliárquico, não têm se mostrado válidas, pois as novas poliárquias não tocam em assuntos cruciais, como por exemplo: em que medida os governos respondem as demandas dos cidadãos ou são responsáveis pelos seus atos? Nos países da América Latina, os procedimentos formais que deveriam estar subjacentes ao funcionamento das instituições políticas, de maneira geral, não têm conseguido explicar o

que ocorre na realidade. Este contexto propiciou o surgimento de teorias cuja orientação caracterizava países como mais ou menos democráticos, dependendo da qualidade da democracia analisada em termos de cumprimento de liberdades básicas e consideração da dimensão social na implementação de políticas públicas.

Nesta linha de pensamento, identificam-se as “democracias iliberais” (Zakaria, 1997), a “democracia predatória” (Diamond, 2001) e a “democracia defeituosa” (Puhle, s/d). No âmago destas teorias, está a idéia de que as democracias contemporâneas nos países em desenvolvimento atravessam crises de credibilidade e legitimidade, geradas por uma situação onde o regime democrático convive com práticas oligárquicas enraizadas no Estado, descaracterizando a essência democrática. Para sanar este problema, é necessário, segundo essas perspectivas, democratizar não só o Estado, mas também a sociedade. A esse respeito Crouch (2004) sugere que está em andamento a implantação de uma sociedade pós-democrática, segundo o autor, nesse modelo, embora as eleições existam com o objetivo de assegurar a alternância no poder, o debate eleitoral público se limita a um espetáculo que está estreitamente controlado e gerenciado por grupos rivais de profissionais especializados na área de persuasão e que se restringe a um pequeno número de assuntos selecionados pelas referidas equipes. Para Crouch (2004, p. 11), “la mayor parte de los ciudadanos desempeña un papel pasivo, inactivo e incluso apático, y responde únicamente a las señales que se le lanzan”. Tal situação explicaria a sensação generalizada de decepção por parte dos cidadãos em relação à política e a desmotivação para participar dela. Se bem que essas explicações se-

jam conceitualmente atraentes, pouco ou nada esclarecem sobre os mecanismos que poderiam possibilitar alcançar uma situação de democratização horizontal na relação Estado-sociedade.

Dessa forma, não faltam quadros de referência teórica para analisar os déficits democráticos da América Latina. De fato, na medida em que o enfoque predominante na ciência política latino-americana adere aos princípios poliárquicos, a literatura sobre esta temática prolifera na direção de pensar exclusivamente regras e procedimentos como a única tecnologia capaz de gerar prosperidade econômica, social e política. Neste sentido, está saturada de estudos que propõem mecanismos técnicos de solução dos problemas sociais. Num cenário com essas características, o poder político é concedido crescentemente aos grupos política e economicamente poderosos; dessa forma, a possibilidade de pensar e implementar políticas públicas igualitárias por meio da redistribuição do poder e reduzindo a concentração de renda é mínima. Ignorar ou negligenciar fatores de caráter cultural na compreensão dos déficits democráticos na América Latina conduz, em minha opinião, ao desenvolvimento de um conhecimento reativo (somos dependentes e reagimos a tudo que é produzido externamente) e pouco propositivo (não desenvolvemos modelos a partir de nossa realidade). Em tais circunstâncias, a discussão em torno da democracia na América Latina se reduz à antiga dicotomia democracia-não democracia, sem levar em conta que, em determinadas realidades, é necessário produzir elementos novos para dinamizar a construção democrática. Se isto não for feito, os debates sobre a democracia se dão num sentido inercial, pois, enquanto os procedimentos formais proliferam, os instrumentos disponi-

bilizados para a população se fragilizam cada vez mais.

### **Características da democracia inercial**

É inegável que, nos últimos anos, a América Latina passou a integrar o grupo de países onde a democracia procedimental se consolida. Este fato faz parte do movimento de democratização global examinado por Huntington no seu livro *A Terceira Onda* (1994). Tal situação ocorre no momento em que se institucionaliza, também, o mercado como eixo regulador de todas as atividades políticas e econômicas.

Imaginava-se que um sistema onde o mercado regula as relações sociais se orientasse na direção de sanar os déficits não só econômicos, mas fundamentalmente sociais, ao propiciar mecanismos mais modernos de fiscalização da ação do Estado.

O Estado na América Latina, de forma geral, até a década de 1950, operava como entidade que, além de manter a ordem capitalista, atuava no interior do sistema produtivo nacional para organizar a acumulação de capital, constituindo-se, dessa forma, não apenas num agente protetor, regulador e promotor das atividades econômicas, mas também em agente econômico direto do processo de industrialização. O Estado, neste sentido, era o indutor das políticas para o desenvolvimento da região. Uma das principais características deste tipo de Estado é a sua capacidade de articular os interesses das elites dentro do aparelho estatal sem alterar a estrutura social, a qual mantinha a grande maioria da população à margem das políticas públicas. Não eram incomuns as práticas de natureza clientelística e de cooptação. Por meio dessas práticas políticas, os interesses econômicos das minorias poderosas eram preservados e ampliados às custas da não

inclusão da grande maioria de cidadãos. Tal modalidade política de funcionamento seria também utilizada durante o processo de industrialização do continente latino-americano.

Durante o período dos governos militares, o Estado passou por uma fase mais intervencionista dentro de uma orientação de industrialização acelerada. No entanto, as modalidades deletérias tradicionais continuavam a estar presentes nas práticas políticas cotidianas. O patrimonialismo ressurgiu com força, pois as fronteiras entre o público e o privado se tornaram muito tênues. Simultaneamente ao aprofundamento da capacidade intervencionista do Estado na área econômica, no campo político as formas de participação política também experimentaram uma transformação. No caso brasileiro, mas generalizável para a América Latina, neste período, segundo Schwartzman (1970), se estabelece a representação-cooptação. Este processo apresenta duas modalidades de participação política, a primeira, de baixo para cima, conduzindo os esforços de representação política e a segunda, de cima para baixo, levando à cooptação.

Segundo O'Donnell (1990), neste período implantou-se o estado burocrático autoritário nos países da América Latina, produzindo um novo tipo de corporativismo denominado "corporativismo segmentário bifronte", que significava o surgimento de uma nova estrutura corporativa de articulação de interesses socioeconômicos junto ao Estado, com duas dinâmicas de funcionamento de acordo com as classes e setores sociais: por um lado, a modalidade estatizante e, por outro lado, a privatista. O corporativismo estatizante consiste na conquista, por parte do Estado, de organizações da sociedade civil com o objetivo de dotá-las de poder fiscalizador das ações públicas. Por sua vez, o

corporativismo privatista, que consistia na abertura de áreas institucionais do próprio Estado à representação de interesses organizados da sociedade civil, tenderia a funcionar para as organizações de classe dos grupos dominantes da sociedade civil, implicando a privatização de algumas áreas estatais.

Com a implantação do modelo neoliberal, o Estado deixa de ser indutor do desenvolvimento, transferindo essa tarefa para o mercado ou a iniciativa privada. Tal postura justificava-se na suposta ineficiência do Estado e suas práticas corporativistas. Dessa forma, uma das razões da crise de governabilidade dos anos 1980 é a própria crise do Estado, que tem origem na sua expansão desordenada durante o regime político autoritário e foi agravada pela crise do déficit público.

Cabe ressaltar que, embora o regime autoritário tivesse sido gradualmente esvaziado do seu conteúdo autoritário, a ordem jurídico-política se manteve essencialmente a mesma dos regimes de exceção. Os mecanismos institucionais não conseguiram alterar as políticas estatais que continuaram sendo monopolizadas pelos executivos latino-americanos. Tal situação irá estabelecer um padrão de quase subjugação dos legislativos àquilo que um autor brasileiro, mas aplicável à região latino-americana, denomina de hipertrofia presidencialista (Nunes, 1997). Embora as reformas políticas implementadas ampliassem o sistema de pesos e contrapesos, na prática prevaleceu o domínio do executivo. De fato, na sua maior parte, os partidos políticos deixaram as questões de âmbito nacional para o executivo decidir; sua atenção se voltou preponderantemente para lutas eleitorais para alcançar o poder. Pode-se afirmar que, nessas circunstâncias, os partidos começam a perder sua identidade como catalisadores de

identidades coletivas orientadas para fortalecer o sistema democrático.

Nesse contexto, o padrão tradicional de funcionamento dos partidos políticos, que privilegiava o clientelismo, o personalismo e o patrimonialismo, altera sua função, mas não sua matriz, que praticamente se manteve inalterada. Embora não se possa negar que o aumento do gasto público tivesse beneficiado, de alguma forma, os pobres, as reformas econômicas beneficiaram principalmente as classes altas sem gerar crescimento ou empregos. A classe trabalhadora e, pontualmente, a classe média têm experimentado uma queda acentuada nos seus salários, refletindo-se na queda da qualidade de vida, produzindo, ao mesmo tempo, um senso de insegurança e uma crescente oposição às reformas de mercado.

Esta situação não é novidade levando-se em conta a forma como tanto os teóricos estatistas (defendem a intervenção do Estado) quanto os neoliberais (defendem a supremacia do mercado) se posicionam em relação ao papel do cidadão na política. Tanto um quanto outro não considera importante ou essencial o papel do cidadão ou da sociedade civil no desenvolvimento econômico ou político de uma nação. Os estatistas argumentam que uma sociedade civil vigorosa gerará demandas que não poderão ser atendidas pelo Estado, e, nesse processo ameaçará as instituições já precárias, levando a um processo de ingovernabilidade. Os neoliberais também consideram que uma participação política mais ativa e uma sociedade civil organizada e protagonista podem gerar uma situação onde um grupo que procura se beneficiar de uma situação possa transferir recursos materiais para outros segmentos da sociedade por meio da manipulação dos mercados ou das políticas do Estado. Nesse sentido, as coalizões recompensam os grupos organizados em detrimen-

to dos não organizados num jogo de soma zero.

Dessa forma, estão configuradas as condições econômicas que possibilitam compreender a condição de inércia da democracia latino-americana: cabe ressaltar que por inércia se entende a reprodução de padrões de comportamento do passado no presente (Resende, 1985). Ou seja, a memória do passado age como fator estrutural na constituição de um tipo de cultura política pouco afeita a se envolver em assuntos de natureza política. Nesse cenário, as autoridades responsáveis tentam introduzir novas medidas para romper com a inércia, porém, como são ineficazes, acabam contribuindo para o aprofundamento da mesma. Compreende-se, assim, por que procedimentos poliárquicos (novo) não conseguem derrubar práticas políticas informais (antigo), pois: (1) o crescimento acelerado do desemprego e a incerteza no futuro se mantêm inalterados ao longo do tempo e não conseguem resolver o problema da ingerência política das massas, a qual é vista como desnecessária; (2) os entraves gerados pelo estatismo numa determinada época e o neoliberalismo noutra época desestimulam a organização da sociedade e desmotivam a participação dos cidadãos na política, e (3) a ausência de uma proteção social eficiente por parte do Estado (para ilustrar esta situação podem se tomar como exemplo o México e a Argentina, onde mais de 60 e 80%, respectivamente, dos desempregados não recebem nenhum benefício da previdência social). Imagina-se que não sejam diferentes nos outros países da região (4) a incapacidade tanto da iniciativa privada quanto do Estado em gerar mais empregos – e que, quando criados, são de baixa qualidade e temporários – e (5) empobrecimento gradual e linear da classe média.

Ainda sob a perspectiva da economia, constata-se uma oscilação padronizada, ao longo do tempo, na qual períodos de estabilidade são seguidos por períodos de crises, agravadas, em maior ou menor grau, pelas crises de caráter sistêmico. O essencial a ser destacado, neste sentido, é a dificuldade dos países latino-americanos em estabelecer bases sólidas de crescimento econômico que proporcionem avanços sociais duradouros e que evitem a crescente exclusão social. Nessas circunstâncias, a dimensão econômica manteve seu ca-

ráter concentrador e catalisador de políticas públicas que mantiveram as maiorias em condições de marginalidade social. Um dos elementos que contribuiu decisivamente para a manutenção de um sistema desigual diz respeito ao crescimento da dívida externa, conforme pode ser visto na Figura 2.

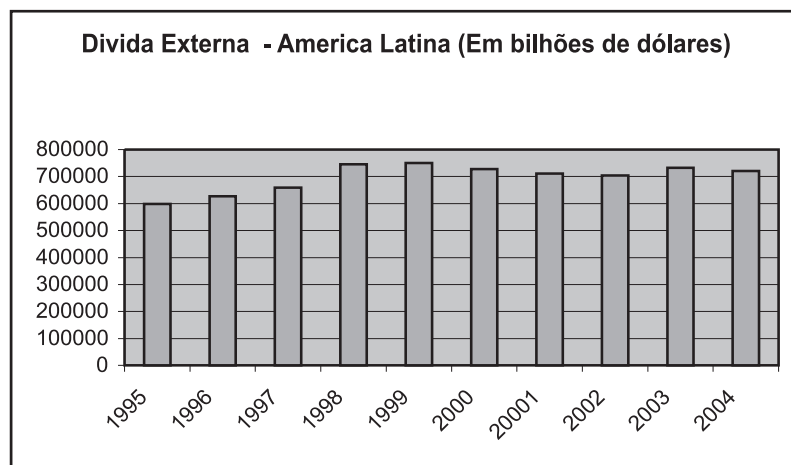
Os dados da Figura 2 sinalizam para o constrangimento estrutural que uma dívida externa crescente pode ter na manutenção de desigualdades sociais, por meio de mecanismo que impossibilita os países lati-

no-americanos de investir maciçamente na área social, comprometendo a qualidade de vida dos cidadãos. A queda da qualidade de vida pode ser verificada por dois indicadores: a saber, (a) a evolução do desemprego urbano e (b) a evolução da renda média anual.

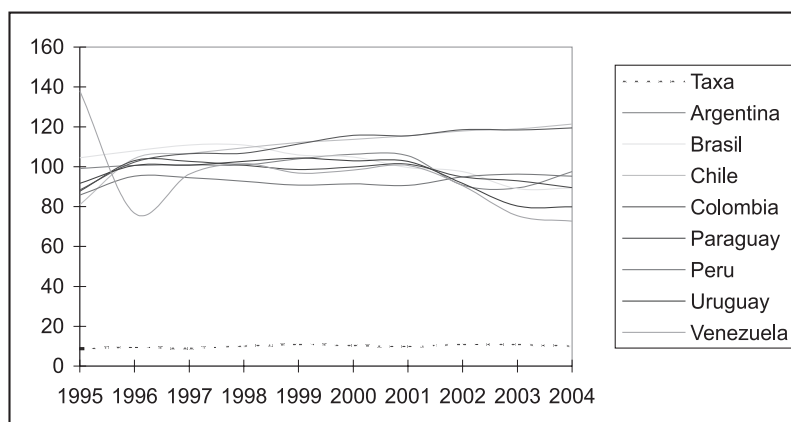
Como pode ser observado na Figura 3, a taxa de desemprego urbano, ao longo dos últimos dez anos, praticamente se manteve estagnada no mesmo patamar (na média 11%). No que diz respeito à evolução de renda média anual, à exceção de Chile e Colômbia, que experimentaram modestos aumentos, os demais países mostram uma tendência de queda salarial.

Temos, assim, mais dois elementos que tipificam a democracia inercial latino-americana: (1) políticas econômicas que não favorecem as massas excluídas e que mantêm o desemprego inalterado e estagnado, e (2) a estagnação da renda média anual dos latino-americanos, produzindo uma queda na qualidade de vida.

No que diz respeito à perspectiva cultural, os cidadãos latino-americanos, ao longo de sua história, estiveram expostos a condicionantes externos que incidiam na castração cultural, por meio de processo de homogeneização de valores políticos e culturais que, em muitos casos, nada têm a ver com a realidade latino-americana. Constata-se uma perda de identidade nacional, favorecendo valores de mercado e de consumo que incidem na configuração de uma cultura política híbrida, na qual se institucionaliza um comportamento de resignação com hostilidade em relação à política. Nesse contexto, o modelo da democracia inercial se constitui com (1) uma cultura política passiva e (2) a ausência de uma base normativa de apoio à democracia. Este modelo pode ser diagramado da seguinte forma:

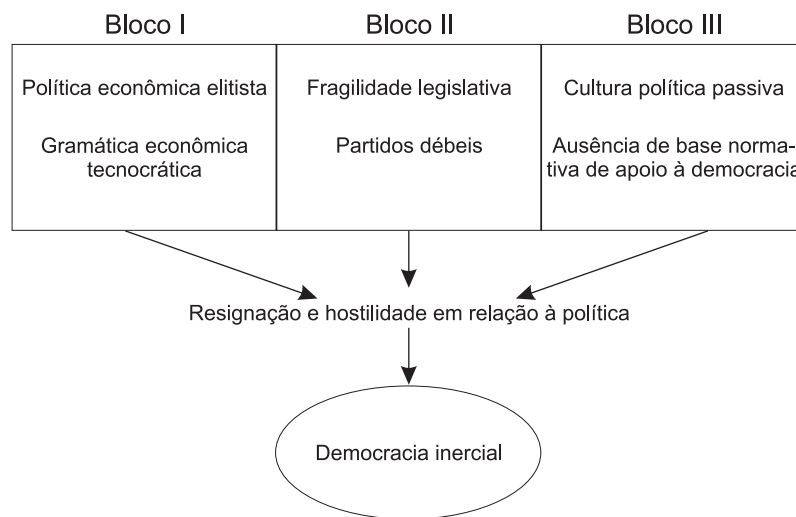


**Figura 2.** Evolução da Dívida Externa na América Latina (1995-2004).  
Fonte: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. CEPAL/Naciones Unidas, 2004.



**Figura 3.** Evolução da renda média anual e evolução do desemprego urbano.  
Fonte: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. CEPAL/Naciones Unidas, 2004.





**Figura 4. Modelo de Democracia Inercial.**

O modelo apresentado na Figura 4 busca ilustrar a retroalimentação causal entre fatores econômicos, políticos, institucionais e contextuais na manutenção de um sistema democrático que pode evoluir em termos de leis e procedimentos, mas que, a médio e longo prazo, tende para uma regressão a padrões de comportamento histórico que não enfrenta os problemas sociais com eficiência. É esse padrão de interação que, em nossa opinião, propicia a existência de uma democracia que se moderniza na dimensão poliárquica, mas que pouco ou nada evolui na dimensão social, ou seja, é uma democracia inercial. Numa democracia com essas características é inevitável que a desconfiança dos cidadãos na política e nas instituições assumam uma natureza estrutural, o que pode comprometer sua solidificação no futuro.

**A dimensão da confiança**

Em virtude da prevalência de uma situação de democracia inercial e que não foi resolvida pela perspectiva institucionalista, cientistas sociais têm desenvolvido esforços no sentido de rever os supostos males da associatividade na construção democrática contemporânea e, sobretudo

a influência que a ausência de confiança nas instituições políticas poderia ter na constituição de uma cultura política pouco afeita normativamente à democracia. Presentemente a confiança e a cooperação têm se transformado em conceitos-chave nos debates sobre as possibilidades da democracia prosperar na América Latina. Vista dessa forma, a confiança é considerada crítica para a democracia, pois estabelece conexões entre os cidadãos e as instituições que os representam, aumentando a legitimidade do governo democrático (Mishler e Rose, 2001, p. 30). Assim, em sistemas políticos onde a credibilidade das instituições e dos governantes é baixa, como é o caso dos países latino-americanos, a possibilidade da democracia prosperar é baixa mantendo-se em estado inercial.

A dimensão da confiança em relação à legitimidade e estabilidade da democracia já era discutida por autores clássicos na ciência política, entre os quais Almond e Verba (1965) e Inglehart (1999). Estes autores que desenvolveram a teoria da cultura política propõem que a confiança nas instituições políticas é um fator exógeno que se origina fora da esfera política e em crenças enraizadas nas normas culturais e transmitidas por

meio do processo de socialização política. Do ponto de vista da abordagem da cultura política, a confiança é uma extensão da confiança interpessoal, aprendida na infância e projetada para as instituições políticas.

As teorias institucionalistas, por sua vez, postulam que a confiança política é endógena. A confiança institucional tem a ver com as expectativas positivas da utilidade que as instituições geram se funcionam satisfatoriamente, portanto, a confiança, nesta perspectiva, é uma consequência e não uma causa do desempenho institucional. A confiança, segundo esta linha de raciocínio, está baseada na racionalidade, fundamentada nas avaliações que os cidadãos fazem do desempenho das instituições. Assim, instituições que funcionam bem geram confiança e, quando não funcionam efetivamente, geram desconfiança e ceticismo.

Da perspectiva da teoria da escolha racional (Levi, 1998; Hardin, 2002), identificam-se também estudos que examinam a questão da confiança baseados no pressuposto da ênfase das pessoas no interesse individual. Para Hardin (2002), por exemplo, a confiança é uma crença ou uma expectativa, portanto, pode ser diferenciada de cooperação, que é uma forma de ação tomada na base da confiabilidade. Este posicionamento é de difícil compreensão dentro da teoria da cultura política, principalmente no que diz respeito à dimensão que enfatiza a confiança difusa e interpessoal. Por exemplo, para Pye (1965), “culturas políticas são constituídas na base da fé fundamentada no princípio que é possível confiar e trabalhar com colegas ou na expectativa de que se deve desconfiar da maioria das pessoas e que pessoas estranhas são perigosas”. A diferença com a perspectiva proposta por Hardin (2002) é de que a confiança é uma expectativa ou crença e não uma orientação

cultural difusa que resulta do processo de socialização. Tal posicionamento é consistente com a teoria da escolha racional e com a dimensão institucionalista, que propõe o tratamento das instituições como um conjunto de regras que pode levar os atores a estabelecer um equilíbrio, na medida em que a informação proporciona pistas do provável comportamento estratégico de outros atores. Os autores que subscrevem esta perspectiva identificam tanto regras formais quanto informais, atribuindo pesos diferentes às regras institucionalizadas quanto às regras informais. No entanto, não parecem se questionar por que as regras informais prosperam e se mantêm inalteradas em contextos onde a situação econômica é precária e excludente. Nesse sentido, a teoria da escolha racional não possui um método capaz de investigar a internalização de valores em geral ou a moralidade cívica em particular.

Dessa forma, em nossa opinião, a compreensão do como a confiança funciona e se origina é de relevância fundamental para avaliar as implicações para o estabelecimento de democracias duradouras e socialmente eficientes. Por exemplo, por que os latino-americanos parecem demonstrar uma predisposição permanente de não confiança nas instituições políticas? É o legado histórico que estabeleceu formas autoritárias de relações sociais importantes? As atitudes de caráter autoritário permanecem, ao longo do tempo, a despeito da institucionalização de procedimentos poliárquicos? Estas são questões dentro do âmbito da perspectiva da cultura política. Na abordagem institucionalista, a desconfiança nas instituições políticas é vista como resultado da pouca experiência dos países com governos democráticos. A solução deste dilema está com o tempo e com o aprendizado de testar e errar que, segundo esta linha de

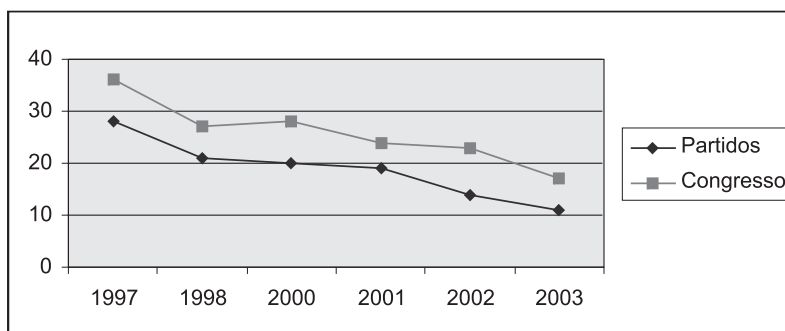
raciocínio, levará à consolidação de melhores democracias.

O tempo para a criação de mecanismos de convivência e prática democrática é o parâmetro fundamental na distinção entre as duas abordagens. Na perspectiva cultural, modificações de valores culturais levam décadas para acontecer, enquanto que para os institucionalistas não é necessário esperar muito tempo, basta controlar as práticas corruptas e promover o crescimento econômico que a base normativa de apoio à democracia ocorre.

Independentemente dos postulados apresentados tanto pela teoria culturalista quanto pela institucionalista, os dados empíricos referentes às predisposições dos latino-americanos em relação às instituições políticas mostram uma tendência de anomia, alienação, desconfiança e ceticismo, agravada por um processo crescente e recente de maior desengajamento da política tradicional que sugere uma estagnação política ou, como se argumenta neste artigo, uma democracia inercial. Como pode ser observado na Figura 5, a desconfiança mostra um aumento significativo, principalmente no que diz respeito aos partidos políticos, instituição-chave de intermediação política entre Estado-sociedade. Num sistema político onde a base normativa

de apoio às instituições democráticas está ausente, aliando-se a uma situação de congelamento (a matriz de exclusão social se reproduz em contextos diferentes no tempo e no espaço) das condições econômicas e sociais, em outras palavras, quando essas duas condições se movimentam e evoluem inercialmente (em blocos), cria-se uma assimetria entre as demandas crescentes da sociedade e uma distribuição ineficiente e ineficaz para atender tais demandas, por parte do Estado.

Os dados da Figura 5 são contundentes ao mostrar que uma das características da política na virada do século na América Latina se orienta no sentido de uma desvalorização da forma tradicional formal de se fazer política, a qual incide na constituição de uma cultura política que está longe de ter as virtudes de uma cidadania ativa e participante, pelo contrário, em muitos casos se verifica a institucionalização de padrões de comportamento que se assemelham ao estado de natureza hobesiano. Tal diagnóstico, que não é novo, exige uma reflexão sobre mecanismos que proporcionem subsídios alternativos aos ortodoxos, para um maior e mais eficaz envolvimento dos cidadãos na política. Tal mecanismo, acredita-se, pode ser o capital social.



**Figura 5.** Grau de confiança nas instituições políticas na América Latina (1997-2003).

Fonte: Latinobarometro: 1997-2003.

## Democracia inercial e capital social

Tendo em vista o cenário global que sinaliza para a institucionalização de atitudes e comportamentos de desvalorização das instituições políticas adicionais e um afastamento crescente das pessoas da arena política, a teoria de capital social surge como mecanismo que poderia proporcionar as bases de um resgate e revigoramento da participação dos cidadãos na política. O capital social, acreditam seus defensores (Putnam, 1996; Coleman; 1988; Kliksberg, 2000; Baquero, 2003), pode mobilizar as pessoas, por meio de um processo de empoderamento, a se interessar e se envolver na política protagonicamente, buscando, dessa forma, a construção de identidades coletivas de base que auxiliem e complementem os mecanismos tradicionais de fiscalização dos gestores públicos, através de uma fiscalização societária (Smulovitz e Peruzzotti, 2000). Fiscalização societária é

“un mecanismo de control de las autoridades a través de las actividades de asociaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos y medios de comunicación. Básicamente, particulariza a un conjunto heterogéneo de iniciativas por parte de los actores mencionados que demandan legalidad a las instituciones gubernamentales así como también están abocados a denunciar los actos ilegales” (Rodríguez, 2003, p. 1).

Dessa forma, as molduras constitucionais formais proporcionam a base fundamental do funcionamento da democracia, mas é o engajamento cívico, segundo a teoria de capital social, que possibilita a constituição de uma democracia socialmente eficiente.

Existem diferentes concepções do que seja capital social, mas todas

convergem para o princípio de que esse termo implica um conjunto de expectativas institucionalizadas de que as pessoas serão recíprocas em atividades cooperativas. A teoria do capital social envolve, fundamentalmente, dois componentes: (1) redes sociais estabelecidas por envolvimento em associações formais ou informais e (2) normas de reciprocidade e confiança entre os cidadãos. Esta perspectiva é que coloca a idéia de confiança num outro patamar de análise, pois, segundo Norris (2002), gera conseqüências políticas de interações sociais não políticas. Todo e qualquer envolvimento em associações de todo tipo é considerado como treinamento em habilidades cívicas que podem auxiliar no revigoramento da vida política, por meio da constituição da confiança recíproca, elemento este que é visto como sendo fundamental para a estabilidade democrática (Putnam, 2000).

As controvérsias em relação à importância estratégica da variável confiança na construção de capital social e, conseqüentemente, da legitimidade democrática de uma nação têm diminuído substancialmente. Sabe-se que a desconfiança pode gerar crises políticas de longo alcance, impactando significativamente a estabilidade de um país. Um dos desafios a ser enfrentado pelas sociedades em desenvolvimento no futuro será o de conquistar ou reconquistar a confiança dos cidadãos na política e, por meio desses mecanismos, aliados à existência de instituições eficientes e um sistema global mais justo, entrar no caminho da democracia socialmente orientada.

No entanto, a idéia de que interações sociais não políticas antecedem a revitalização da política tem enfrentado críticas de diferentes tipos. Por exemplo, pesquisas empíricas, na sua tentativa de estabelecer correlações entre as variáveis

pertencer a associações e participação política, têm mostrado associações pouco significativas (Navarro, 2002; Uslander, 2002). Dessa forma, não haveria evidência suficiente de que capital social determina a confiança política.

Tal problema seria atribuído ao fato de que as raízes da confiança política seriam as mesmas que as da confiança social. Basicamente se argumenta que a confiança política, da mesma forma que a confiança social, está baseada e é produzida pela confiança interpessoal gerada por um processo de socialização política na infância, bem como por normas culturais.

No caso da América Latina constata-se uma situação paradoxal, pois, por um lado, se enfatiza a importância de aderir a uma vida partidária disciplinada, ao mesmo tempo que a prática política conduz ao individualismo e à atomização do sujeito. Existem centenas de obras que celebram a terceira onda da democracia e as virtudes da cidadania, mas pouco ou nada se faz para colocar em prática ações de emancipação social e política.

Igualmente, outro aspecto fundamental diz respeito à qualidade das lideranças de uma nação. Uma das características que tem se institucionalizado, nos últimos anos, é a ênfase num discurso social pré-eleitoral e uma prática neoliberal pós-eleição. Tais contradições, ao longo do tempo, minam a crença dos cidadãos nos líderes políticos. Passa-se, portanto, a questionar a competência, integridade e capacidade das lideranças. Em tal contexto, a anomia é inevitável (Renshon, 2000). Não é, portanto, em minha opinião, surpresa a constatação de elevados índices de instabilidade política nesses países, que compromete a “qualidade da democracia”.

Isto significa que se, por um lado, as instituições formais de mediação política têm absorvido os conflitos societários, por outro, isso não tem

significado que tenham conseguido resolvê-los. Em muitos casos, o efeito tem sido o contrário, as instituições políticas têm agido no sentido de agravar problemas sociais históricos. Por outro lado, a cultura política apontada por vários autores latino-americanos (Casanova, 1995) é de natureza passiva e pouco participativa. Ademais, os cidadãos, ao longo da história, não têm demonstrado predisposições de apoio incondicional às regras e normas democráticas. Nas últimas décadas, o diagnóstico histórico encontrou amparo empírico, pois a grande maioria das pesquisas realizadas sobre a natureza cética dos latino-americanos em relação à política e às instituições tem sido maciça (Baquero, 2000).

Nesse contexto, a teoria de capital social aparece como um elemento importante para explicar por que algumas sociedades persistem e têm sucesso democrático, sugerindo que não são as crenças dos cidadãos nem as instituições políticas, mas as relações entre eles que determinam as fundações da democracia. As constituições podem proporcionar a moldura legal do funcionamento de um sistema político, e as instituições determinam o contexto, mas, da perspectiva da teoria de capital social, é o envolvimento dos cidadãos que proporciona as bases da reciprocidade mútua que, por sua vez, se constituem nas bases da construção democrática socialmente eficiente. Neste sentido, Putnam (2000) sugere que uma comunidade cívica e capital social dão suporte para a sociedade civil e a democracia.

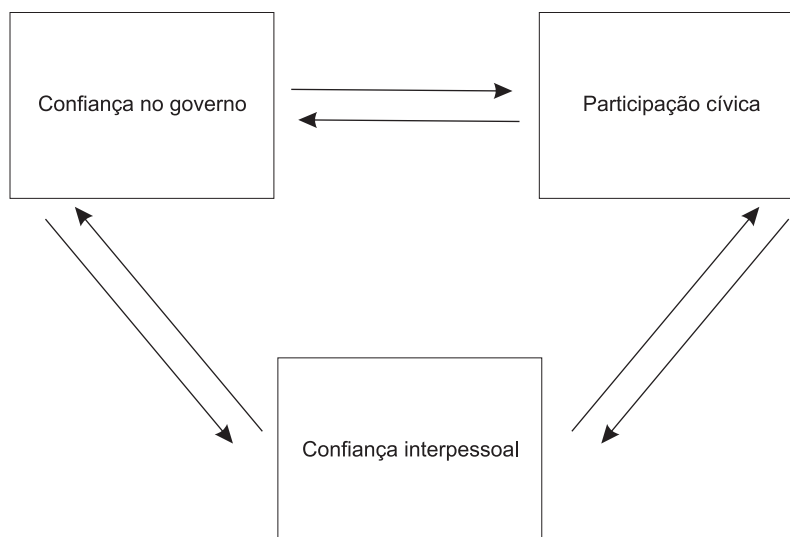
Uma comunidade cívica consiste de quatro elementos: (1) engajamento cívico, (2) igualdade política, (3) solidariedade, confiança e tolerância e (4) estruturas sociais de cooperação (redes de participação cívica). Na dimensão culturalista postula-se a idéia de que uma comunidade cívica forte é produto de capital social.

Cabe ressaltar que, no caso da América Latina, quando se fala em solidez democrática, não se refere exclusivamente a uma estabilidade poliárquica ou a método democrático, mas fundamentalmente ao atendimento mínimo das necessidades materiais da população (moradia, educação, transporte e saúde). Se essas necessidades não são atendidas, na minha opinião, não se pode falar em democracia socialmente orientada.

Nesse sentido, o capital social é elemento essencial num processo democrático. Se este conceito pode explicar a maior parte da variação dos êxitos do desempenho democrático é outra questão. Assim, embora existam dúvidas quanto aos indicadores empíricos ou à natureza antecedente ou conseqüente de capital social e democracia, o que não parece gerar mais controvérsias é a importância de capital social para o sucesso democrático, no caso latino-americano, a resolução da ação coletiva. Atualmente se fala na importância de desenvolver um enfoque sinérgico na questão democrática, ou seja, além das instituições e do Estado, os valores culturais são ingredientes essenciais para a solidez democrática de um país.

A integração dos três elementos de capital social: confiança interpessoal, participação cívica e confiança no governo, pode ser diagramada como na Figura 6.

O modelo apresentado na Figura 6 sugere que a construção de capital social é um processo que envolve várias dimensões funcionando simultânea e reciprocamente. Deve se ressaltar que não se está propondo um teorema universal de que todo e qualquer tipo de associação termina, necessariamente, na produção de capital social. Existem muitos exemplos onde organizações constituídas em torno de laços verticais fortes podem gerar a manutenção de relações clientelísticas e corruptas, ou que grupos constituídos (*rent seekers*) com o objetivo de ganhar vantagens em relação a grupos pouco organizados acabem tendo sucesso. Tal ocorrência, numa região onde a dimensão material está longe de ser resolvida e o *modus operandi* dos cidadãos na política se pauta por mecanismos informais e à margem das instituições políticas convencionais de mediação política, modalidades tradicionais de conexão política, é prática recorrente.



**Figura 6.** Modelo de retroalimentação de Capital Social.

No entanto, a despeito dessas práticas reincidentes, começa a se constatar, no âmbito da América Latina, nas últimas duas décadas, os benefícios coletivos gerados por grupos que se organizam espontaneamente e na base da confiança recíproca. Longe de querer estabelecer generalizações, pois a constituição de CS é um processo de vivência cotidiana, os exemplos mais significativos são: o estudo de 29 países nos quais se verificou uma correlação positiva entre capital social e crescimento econômico (Knack e Keefer, 1997; Whiteley, 1997); uma associação positiva entre capital social e aumento nas rendas familiares na Tanzânia (Narayan e Pritchett, 1999); uma correlação entre capital social e baixos níveis de evasão no ensino médio nos Estados Unidos (Coleman, 1988); a criação do banco de microcrédito Grammen em Bangladesh (Yunus, 2000). No caso da América Latina, os casos mais emblemáticos são: a criação da Villa El Salvador no Peru e as feiras de consumo popular na Venezuela (Klikberg, 2000) bem como os milhares de experiências analisadas e documentadas no Brasil (RETS). Todas estas experiências confirmam que a conexão cívica entre cidadãos cresce organicamente por meio da ação das próprias comunidades e não pode ser imposto de fora, mas eventualmente pode crescer para fora; aliás, é este o objetivo de capital social sinérgico. A solução de problemas poderia ser utilizada como uma das estratégias para o desenvolvimento da ação coletiva, envolvendo:

- (1) identificação de um objetivo coletivo comum;
- (2) assunção da responsabilidade pela resolução de tal problema;
- (3) identificação e avaliação dos possíveis caminhos de ação;
- (4) planejamento do auxílio de especialistas de diferentes áreas;
- (5) implementação, avaliação e

redesenho das ações tomadas.

Estes são alguns instrumentos que favorecem o desenvolvimento da capacidade de engajamento, confiança e ação coletiva, ou seja, capital social na solução de problemas pontuais. No entanto, um dos elementos que ainda não foi resolvido diz respeito à capacidade da comunidade em manter esse comportamento permanente ou institucionalizado e que resolva a desigualdade social ou introduza transformações sociais estruturais. Este parece ser o desafio a ser enfrentado no futuro, pois remete para a questão do empoderamento das pessoas com vistas ao estabelecimento de uma base que possibilite a interação com outros atores e instituições. Acredito que o diálogo entre a educação e a ciência política poderá possibilitar o encontro de caminhos para a constituição de uma base material que torne as desigualdades sociais eticamente toleráveis.

## Conclusões

Os principais estudos históricos de autores latino-americanos que alertavam para a necessidade de empreender esforços de caráter estrutural que objetivassem promover a democracia simultaneamente com reformas estruturais e autonomia do Estado (Furtado, 2000) nesta região, sob pena de experimentar atrasos na dimensão social e comprometer a construção de uma democracia plena, têm se mostrado consistentes na virada do século.

Os dados que utilizamos neste trabalho sinalizam que, do ponto de vista da teoria de capital social, a região latino-americana se caracteriza por baixos estoques desse tipo de capital, se pensado em termos de confiança política. Os dados examinados mostram um processo crescente de distanciamento e desconfi-

ança das pessoas em relação às instituições poliárquicas. Essa desconfiança é alimentada ou se alimenta de uma situação econômica que não tem propiciado avanços econômicos e sociais de caráter distributivo. Pelo contrário, os dados da CEPAL apontam para uma situação de queda dos rendimentos médios anuais das pessoas bem como a estagnação das taxas de desemprego, mantendo uma situação de inércia, ou seja, economia e política se movimentam por um processo de inevitabilidade, sem que existam induções eficientes por parte dos governantes para sanar os crescentes problemas sociais.

Nessas condições, dificilmente se poderá institucionalizar uma base normativa de apoio à democracia. Igualmente, os procedimentos utilizados para sanar tais problemas, a médio e longo prazo, se revelam inconseqüentes e de pouca efetividade na tentativa de constituir uma cultura política participativa.

Assim a ciência política, nos últimos anos, principalmente a abordagem que privilegia a dimensão institucional, prospera por razões negativas, ou seja, como os procedimentos sugeridos dificilmente serão implementados pelos governos de plantão, a permanência de uma situação de instabilidade política propicia que todo e qualquer estudo seja (des)construído, para imediatamente reconstruí-lo, propondo novos procedimentos. Tal processo é claramente conducente à inércia.

Creio que enfrentar o desafio de propor mecanismos alternativos de natureza propositiva é uma tarefa inadiável para os cientistas políticos latino-americanos. Infelizmente, o que se constata é a adesão a um conhecimento estabelecido que pouco ou nada tem a ver com a realidade. Por outro lado, a academia latino-americana parece ainda aderir a uma reflexão que reproduz o conhecimento estabelecido, não abrindo possi-

bilidades para pensar em instrumentos alternativos de modificação da situação social precária que estes países enfrentam.

As ausências de tais esforços podem ser atribuídas aos custos que envolvem posicionamentos de incidência, pois, como se sabe, é muito mais fácil des(construir) do que construir, na medida em que a reprodução do estabelecido isenta o autor de responsabilidade.

No nosso caso, assumimos a responsabilidade de propor mecanismos alternativos que, pensamos, já têm mostrado sua utilidade num processo, embora incipiente, de emancipação política dos cidadãos, empoderando-os para uma participação mais protagônica e de resultados coletivos.

Dessa forma, o conceito de capital social nos parece ser valioso na medida em que propõe a reconstituição de mecanismos, tanto de confiança interpessoal quanto de confiança política, para dar mais efetividade à sociedade civil e tornar tangível sua importância no processo de construção de uma sociedade democrática. A nossa observação e desenvolvimento de pesquisas em comunidades diferenciadas, aliados a um conjunto de estudos realizados no âmbito da região latino-americana, sinalizam para os efeitos positivos que o trabalho comunitário baseado na confiança recíproca tem tido na solução de problemas que afetam o cotidiano dos cidadãos. Não se pretende sugerir que os problemas sociais serão sanados automaticamente pelo uso destas práticas de envolvimento cidadão, tal afirmação seria ingênua, o que se propõe é o enfrentamento dos problemas em duas frentes, a saber: (1) a frente estrutural programática e (2) a frente pontual cotidiana, pois como Yunus alerta, incidir para resolver o problema de poucas famílias deveria esperar por alterações estruturais ou

pode ser sanada pontualmente? Tal esforço e prática é ou não é importante? Creio que um cientista político que, no seu cotidiano, constata a deterioração das relações sociais e a precarização material dos cidadãos não pode ser indiferente à necessidade de tentar incidir na resolução desses problemas sem comprometer sua condição de intelectual de pensar programaticamente.

Igualmente penso ser imperativo o desenvolvimento de esforços no sentido de integrar perspectivas interdisciplinares no exame dos dilemas da ação coletiva. Grande parte das pesquisas realizada sobre CS sinaliza para a necessidade de entender com maior profundidade o conceito de empoderamento, particularmente o que é proposto por Paulo Freire e Shorr (1986). A desconstrução de fronteiras conceituais na tentativa de encontrar caminhos mais eficientes na promoção da cidadania, da qualidade de vida e a construção democrática é um desafio que não pode ser mais retardado. É nessa direção que a educação e a ciência política podem convergir no futuro, por meio do capital social.

## Referências

- ALMOND, G. e VERBA, S. 1965. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston. Little Brown.
- BAQUERO, M. 2000. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- BAQUERO, M. 2003. Capital social y cultura política en Brasil: posibilidades y límites. *Revista América Latina Hoy*, 33.
- BIRDSALL, N. e MENEZES, R. 2005. *Toward a new social contract in Latin America. Policy brief. Center for Global Development*. Disponível em: [www.cgdev.org](http://www.cgdev.org), acesso em: 16/05/2005.
- CASANOVA, P.G. 1995. *O colonialismo global e a democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CEPAL. 2004. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. CEPAL/Naciones Unidas.
- COLEMAN, J. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, V. 94(Suplement):s95-s120.
- CROUCH, C. 2004. *Pos-Democracia*. México, Taurus.
- DIAMOND, L. 2001. Civic communities and predatory societies. *Intercultural Management Institute*, American University. Washington D.C. May, 10, p. 1-23.
- FITOUSSI, J.P. e ROSANVALLON, P. 1997. *A nova era das desigualdades*. Oeiras, Celta Editora.
- FREIRE, P. e SHOR, I. 1986. *Medo e ousadia: o cotidiano do professor*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FURTADO, C. 2000. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra.
- GIDDENS, A. 2000. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro, Record.
- HABERMAS, J. 2003. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HARDIN, R. 2002. *Trust and Trustworthiness*. New York, Russell Sage Foundation.
- HUNTINGTON, S. 1994. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo, Editora Ática.
- HUNTINGTON, S. 2000. Democracia a la larga. *Revista Etcetera*, disponível em: [www.caligrafia.com/caligraf/etccetera/181/ensayo/html](http://www.caligrafia.com/caligraf/etccetera/181/ensayo/html), acesso em 20/01/2005.
- INGLEHART, R. 1999. Trust, Well-being and Democracy. In: M. WARREN (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 88-120.
- KLIKSBERG, B. 2000. El rol de capital social e de la cultura en el proceso de desarrollo. In: B. KLIKSBERG e L. TOMASSINI (comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID, Fondo de Cultura Económica de Argentina, p. 19-58.
- KNACK, S. e KIEFER, P. 1997. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4):22-46.

- LATINOBARÓMETRO. 1996 e 2002. Disponível em <http://www.latinobarometro.org/>.
- LEDERMAN, D.; LOAYZA, N.V. e SOARES, R.R. 2005. Accountability and Corruption: Political Institutions Matter. *Economics and Politics*, **17**(1):1-27.
- LEVY, M. 1998. A State of Trust. In: V. BRAITHWAITE e M. LEVY, *Trust and government*. New York, Russell Sage Foundation, p. 77-101.
- MISHLER, W. e ROSE, R. 2001. What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies. *Comparative Political Studies*, **34**(1):30-62.
- MOUFFE, C. 2000. *The Democratic Paradox*. London, Verso.
- NARAYAN, D. e PRITCHETT. 1999. Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania. *Economic Development and Cultural Change*, **47**(4):871-893.
- NAVARRO, V. 2002. Politics, Power, and Quality of Life: A Critique of Social Capital. *International Journal of Health Services*, **32**(3):423-432.
- NORRIS, P. 2002. Skeptical Patients: Performance, Social Capital and Culture. Disponível em: [www.pippanorris.com](http://www.pippanorris.com), acesso em: 20/03/2005.
- NUNES, E. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- O'DONNELL, G. 1990. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PARAMIO, L. 2003. *Frustración de los electores y crisis de la democracia*. Documento de trabajo 03-02. Madrid, Unidad de Políticas Comparadas, CSIC.
- PATEMAN, C. 1992. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PRZEWORSKY, A.; ALVAREZ, M.E.; CHEIBUB, J.A. e LIMONGI, F. 2003. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PUHLE, H.J. s/d. *Problemas de consolidación democrática y "democracias defectuosas"*. Disponível em: [www.top.org.ar/Documentos/PUHLE20%Jurgen20%](http://www.top.org.ar/Documentos/PUHLE20%Jurgen20%), acesso em 12/04/2004
- PUTNAM, R. 1996. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- PUTNAM, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster.
- PYE, L. 1965. Introduction: Political Culture and Political Development. In: L. PYE e S. VERBA (eds.), *Political Culture and Political Development*. Princeton, NJ, Princeton University Press, p. 9-27.
- RENSHON, S. 2000. Political Leadership as Social Capital: Governing in a Divided National Culture. *Political Psychology*, **21**(1):405-411.
- RESENDE, A.L. 1985. A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação. *Revista de Economia Política*, **5**(2):130-134.
- RODRIGUEZ, S. 2003. Accountability social: nuevos mecanismos de control ciudadano. *Ciudad Política*. Disponível em: [www.ciudadpolitica.com](http://www.ciudadpolitica.com) acesso em: 05/05/2005.
- SCHWARTZMAN, S. 1970. Representação e cooptação política no Brasil. *Revista DADOS*, **7**:9-41.
- SMULOVITZ, C. e PERUZZOTTI, E. 2000. *Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship*. Paper presented at the Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame, May 8-9, p. 1-27.
- USLANER, E. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge, University of Cambridge.
- WHITELEY, P. 1997. Economic Growth and Social Capital. *ECPR Workshop on Social Capital and Politico-economic Performance*. University of Bern, Switzerland, April.
- YUNUS, M. 2000. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo, Editora Ática.
- ZAKARIA, F. 1997. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, **76**(6):22.