

Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura política e capital social no Brasil*

*Marcello Baquero***

Artigo

Introdução

Desigualdade e exclusão social convivendo, ao mesmo tempo, com elevados índices de desenvolvimento tecnológico e de produtividade têm gerado uma crise na democracia representativa contemporânea no Brasil. Crise essa que se manifesta na impotência das instituições tradicionais de mediação entre Estado e sociedade – os partidos –, em agregar e articular os interesses da sociedade, possibilitando a emergência de formas alternativas de ingerência política ou a reprodução de antigas práticas de representação que não contribuem para o fortalecimento de uma cultura política participativa. Dessa forma, não só a precariedade da dimensão social torna imperativo pensar em outros modelos e estratégias de análise que proporcionem as bases de construção de uma cidadania plena, com acesso mínimo das pessoas aos bens materiais (moradia, habitação, saúde e educação), mas, sobretudo, a crescente desconexão que se estabeleceu entre o Estado e a sociedade.

Tal situação de crise tem produzido a fragmentação e a atomização da sociedade brasileira, limitando severamente seu

* Trabalho apresentado no Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. UFSC, Florianópolis, 26 a 29 de maio de 2004.

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: baquero@orion.ufrgs.br.

avanço como entidade autônoma, soberana e com poder de interferência nos negócios públicos. Além disso, constata-se em pleno século XXI a prevalência de práticas políticas tradicionais que têm caracterizado historicamente o seu processo político, tais como: o clientelismo, o personalismo e o patrimonialismo, cujas matrizes continuam vigentes e agindo no sentido de aumentar as desigualdades sociais e a exclusão social, apesar de o contexto ser diferente. Conceitos esses que geralmente são considerados superados pelas perspectivas teóricas estabelecidas, que sugerem ser os procedimentos poliárquicos suficientes para garantir a estabilidade democrática.

No entanto, apesar de vivermos em uma sociedade que se aproxima da poliarquia de Dahl (1971), a persistência de vícios políticos tradicionais e da naturalização de uma forma informal de resolver os problemas nesta área possibilita a manutenção de um campo político que se caracteriza pelo antagonismo permanente entre representantes e representados, propiciando a configuração de uma cultura política de desconfiança e individualista.

Um sistema político com essas características dificilmente pode atenuar ou eliminar a grave crise social que se instala. Isto porque uma cidadania, composta preponderantemente de pessoas sujeitas a um nível muito baixo de vida, se distancia de arena política. Além disso, esse déficit social tem um impacto na crescente redução no nível de participação política dos cidadãos, pois sua preocupação se centra mais na sobrevivência cotidiana do que em assuntos considerados complexos e pouco importantes. Essas atitudes, ao longo do tempo, se materializam em comportamentos de apatia e desilusão, constituindo-se em obstáculos à governabilidade e minando gradualmente a legitimidade dos governos popularmente eleitos. É por isso que o povo continua a eleger governantes com características populistas e representantes fracos, ambos livres do controle de seus eleitores. Nesse contexto, falar de *accountability* sem levar em conta como se estruturam as representações políticas dos cidadãos leva a distorções sobre a realidade. O problema pode estar localizado no fato de que grupos sociais que deveriam ser beneficiados por uma política de redistribuição geralmente são aqueles

com baixíssimos índices de organização, pouca ou nenhuma coesão interna e nenhuma capacidade de pressionar o Estado. Sob tais condições e, na medida em que as instituições de mediação política convencional (partidos) não conseguem responder e muito menos resolver os problemas sociais, isso propicia a proliferação de organizações que funcionam como interlocutores dos excluídos à margem das instituições *poliárquicas* tradicionais. Por um lado, essas novas experiências de envolvimento político podem ter resultados positivos na socialização de novos padrões de pressão do Estado, mas também podem, e têm produzido, movimentos que são controlados por grupos que estão à margem da lei. Seja por qualquer razão, o que não pode ser negado é a existência de formas alternativas de envolvimento político que estão deslocando gradualmente os partidos para uma posição secundária como interlocutores da sociedade. Num sentido extremo, exemplo disto é o narcotráfico. Historicamente, este tem sido o caso do Brasil.

Dessa forma, torna-se necessário avaliar quais caminhos podem levar à autonomização e à democratização da sociedade. Alcançar este objetivo implica repensar as perspectivas teóricas estabelecidas, cuja aplicabilidade no contexto do nosso país tem acarretado, muitas vezes, distorções graves sobre as soluções a serem implementadas. A questão não é simplesmente a importação e naturalização de instituições alheias à nossa realidade. A preocupação diz respeito à configuração de mecanismos que possam contribuir para gerar cidadãos críticos que participem ativamente da construção de uma cultura política participativa, levando-se em conta as peculiaridades do País. Enfrentar este desafio obriga a romper com a barreira imposta pela dimensão da engenharia institucional que tradicionalmente tem desvalorizado abordagens de caráter cultural, baseados no pressuposto de que regimes democráticos são mais bem definidos em termos de procedimentos e não em termos substantivos (Gerard, 2002). Emblemático deste posicionamento é o estudo de Rostow (1970) sobre transições democráticas, no qual afirmava que “há um reconhecimento geral de que a democracia é essencialmente um assunto de procedimento e não de substância” (p. 339).

Tal posicionamento, entretanto, tem sido recorrentemente desmentido pela realidade cotidiana do País, onde se constata que, de forma geral, regras e leis não têm o poder regulador e disciplinatório que se esperaria numa sociedade com um contrato social eficiente. Esta situação paradoxal da construção democrática do País tem possibilitado uma retomada de estudos de cultura política como elemento importante no processo de construção da democracia (Moises, 1995; Baquero, 1994; Schmidt, 2001). Compreender como as crenças se originam (e como se estruturam) passou a ser visto como ingrediente importante de análise. Noções como o empoderamento dos cidadãos tornou-se o desafio da Ciência Política contemporânea na sua busca de gerar democracias socialmente eficientes.

Partindo dessa perspectiva, este artigo busca contribuir com o debate atual sobre a necessidade de reinventar (democratizar) a sociedade no Brasil, com vistas a possibilitar a abertura de espaços reais de participação dos cidadãos na determinação de seu futuro. Trata-se, fundamentalmente, de pensar em formas de constituição de um sujeito individual e coletivo que contribua efetivamente para a construção de um ambiente político que valorize a dimensão básica da dignidade humana. Nesta perspectiva, se questiona a validade da teoria elitista da democracia que defende a passividade dos cidadãos como condição de governabilidade. Não há evidência, na literatura, de que excesso de participação tenha levado algum país à ingovernabilidade. Pelo contrário, alguns exemplos recentes de acontecimentos na América Latina sugerem que foi a ampla participação das massas que propiciou a continuidade democrática (os movimentos indígenas que resultaram na derrubada de dois presidentes no Equador; a queda do presidente Fujimori no Peru, fruto de uma ampla mobilização popular; bem como a expulsão de Fernando de La Rúa na Argentina e a cassação de Fernando Collor de Mello, no Brasil).

Neste sentido, a premissa, há muito utilizada como justificativa para “controlar” a participação política popular (Huntington, 1975), não encontra amparo factual ou empírico no Brasil ou outros países da América Latina. Há, portanto, um amplo campo a ser pesquisado sobre os condicionantes da governabilidade à

margem dos procedimentos formais. Tal esforço pode auxiliar na tentativa de “descobrir” mecanismos de empoderamento do cidadão (Freire, 1992). Desta maneira, o enfoque adotado neste trabalho é de natureza compreensiva. A relação causal entre cultura política, capital social e outras variáveis – tanto de natureza antecedente quanto conseqüente – é secundária. Objetiva-se, sim, averiguar como essas dimensões se inter-relacionam e podem nos ajudar num sentido prático a encontrar formas de empoderamento dos cidadãos com vistas a sanar déficits da democracia representativa contemporânea (participação) no contexto social brasileiro. Um dos elementos essenciais da idéia de empoderamento tem a ver com a noção de capital social.

O que é capital social?

Na Ciência Política, um novo consenso parece estar se materializando em relação à constatação de que o crescimento econômico sustentável somente pode ser viabilizado com a redução da pobreza, a promoção da igualdade e a inclusão social, o aprofundamento da democracia substantiva e a constituição de capital social. Busca-se encontrar uma forma de institucionalizar um círculo virtuoso de crescimento econômico com equidade. Para vários especialistas deste tema, alcançar este objetivo significa repensar o papel do Estado em relação à sociedade. Nessa redefinição, atribui-se à sociedade a capacidade de fazer emergir novas respostas à compreensão de aspectos fundamentais do desenvolvimento (Birkner, 2001). A “nova” responsabilidade atribuída à sociedade passa pela capacidade de produzir capital social. É em relação ao último ponto que se orienta a discussão que se segue.

O tema capital social tem se institucionalizado como área de estudo na Ciência Política. A base para poder compreender a produção científica sobre capital social diz respeito a e se insere num conjunto de esforços (institucional, cultural, político e econômico) que procuram viabilizar uma participação mais qualificada e coletiva por parte das pessoas. As chamadas novas formas de organização cidadã (Laville, 1994), nas quais figura o capital social, surgem em virtude da falência dos mecanismos institucio-

nais tradicionais de mercado e Estado (racionalidade das pessoas e partidos, respectivamente), que têm fracassado em responder a reivindicações crescentes, deslocando a dimensão reivindicatória para grupos não convencionais, levando à criação de uma capacidade societária em gerar redes sociais que não só empoderam o indivíduo, mas agem no sentido de promover a ação coletiva.

Nesse sentido, embora existam diferentes concepções do que seja capital social, todas convergem para o princípio de que este conceito implica a existência de um conjunto de expectativas institucionalizadas de que os cidadãos serão recíprocos em atividades cooperativas. Associada a este princípio, está a idéia de fortalecer a democracia, promover a cidadania ativa, fomentar formas alternativas de participação política e institucionalizar a democracia participativa. A ênfase numa nova modalidade de democracia se deve ao reconhecimento de que a maior parte das democracias representativas contemporâneas, e este é o caso brasileiro, não têm alcançado um status de funcionamento efetivo e parecem avançar pouco no processo de promoção da igualdade social. Em referencia a sociedades com esses atributos, Carothers (2002, p. 9) sugere que esses países:

têm entrado numa área cinzenta onde eles têm alguns dos atributos da vida política, que incluem algum espaço político limitado para os partidos de oposição e uma sociedade civil independente, bem como eleições regulares e constituições democráticas. Porém, ao mesmo tempo, sofrem de sérios déficits democráticos que incluem uma representação deficiente dos interesses dos cidadãos, baixos índices de participação política além do voto, abuso das autoridades políticas, eleições suspeitas e índices mínimos depositada nas instituições por parte dos cidadãos e, finalmente, um desempenho institucional pobre do Estado de confiança.

Sob estas condições, a democracia representativa tem sido readjetivada por qualificações tais como: democracia seguidora, democracia predatória, democracia defeituosa e democracia iliberal. O denominador comum desses tipos de democracia é a coexistência de regimes democráticos com estados oligárquicos (Sanches Parga, 2000), tendo como consequência o distanciamento dos cidadãos da política e de seus representantes eleitos. Assim,

presentemente, mais do que em qualquer outra época, constata-se a institucionalização de uma crise de democracia formal. Tal crise se dá pelo fato de que as instituições tradicionais de mediação política não conseguem mais responder às demandas e reivindicações dos setores excluídos das políticas públicas. Também não conseguem administrar, por falta de eficiência decisória, as crises, deixando seqüelas que se constituem em bases que se materializarão em novas crises. Essa situação tem gerado uma tendência na Ciência Política a caracterizar os cidadãos como sendo propensos ao desafeto, ao desencanto, à apatia, à alienação, à antipolítica e à indiferença em relação às atividades políticas.

Nesse cenário, as alternativas vislumbradas como opções de resgate do cidadão para um papel mais protagônico na política têm se materializado em estudos que propõem mecanismos de fortalecimento democrático via valorização da sociedade e do cidadão. Entre os mais importantes, podem ser mencionados: a democracia discursiva de Habermas, a democracia radical de Mouffe, a democracia reflexiva de Giddens e a democracia participativa de Pateman. Da perspectiva dessas teorias, é imperativo, além do processo eleitoral, associar os cidadãos comuns às decisões públicas. Pressupõe-se, outrossim, que estes tipos de democracia podem melhorar tanto a eficiência (governância e procedimento) quanto a dimensão substantiva (normativa).

No entanto, como é comum nas Ciências Sociais, da teoria à prática há um longo caminho a percorrer. No caso do Brasil, um dos dilemas tem sido que, na tentativa de estabelecer o paradigma do desenvolvimento baseado na participação das pessoas, esse processo tem sido levado adiante sem as mudanças necessárias de ampliação do ambiente social e institucional. Pontualmente, a participação local tem sido buscada sem reformas significativas das relações de poder entre o governo e as comunidades locais, possibilitando, muitas vezes, a reedição de práticas políticas tradicionais, tais como: o clientelismo, o personalismo e o patrimonialismo (Guadillo e Pérez, 2002), levando a que as expectativas criadas pelo Estado de uma melhoria na condição social dos cidadãos tenham sido freqüentemente frustradas pelo não atendimento das demandas comunitárias, prometidas por um novo

modelo de democracia que se fundamenta na sua participação. A existência de uma Constituição escrita que afirma a democracia como forma de governo não é suficiente quando as instituições não agem de acordo com suas normas e seus dispositivos. O hiato que se cria entre a teoria e a realidade democrática tem contribuído para esconder os reais problemas da construção da democracia, dando lugar ao surgimento de uma cultura política fragmentada e apática. É o próprio Estado, portanto, agindo dessa forma, que contribui para moldar as atitudes e os comportamentos das pessoas em relação ao que esperar deles. Assim, a legitimidade e a credibilidade de um sistema político são proporcionais ao nível de participação e confiança dos cidadãos nas instituições políticas, ou seja, capital social.

O debate em torno das virtudes e dos efeitos do capital social materializado em várias abordagens levou Woolcock e Narayan (2000) a defenderem uma perspectiva sinérgica desse conceito, a qual incorpora tanto a perspectiva de redes quanto a dimensão institucional. No âmago desta orientação teórico-metodológica, está a idéia de encontrar as condições que promovam a sinergia de desenvolvimento, ou seja, as relações entre e dentro da burocracia estatal com os vários atores da sociedade civil. Em outras palavras, trata-se do desenvolvimento de uma sinergia cognitiva, a qual implica o aumento da capacidade coletiva para intervir num processo de busca do bem coletivo, baseado não somente na vontade solidária, mas, principalmente, no conhecimento compartilhado sobre a estrutura e a dinâmica do processo sob análise. Busca-se possibilitar um entendimento comum com vistas a gerar o indispensável consenso social, o que resultará na geração do poder necessário para formular uma proposta praticável. Em síntese, trata-se de um processo de empoderamento dos atores individuais, capacitando-os a empreender ações coletivas sob a bandeira de objetivos comuns. Hanna Arendt se refere a esse resultado como sendo *o poder que surge dos homens quando eles agem unidos*.

A abordagem sinérgica, neste sentido, possibilita a integração tanto da dimensão cultural como a dimensão institucional na determinação das relações sociais e políticas. Na

verdade, se complementam. Falando a respeito das diferenças entre a democracia minimalista e a maximalista, e seu inter-relacionamento numa perspectiva compreensiva, Reis, (2002, p. 13) argumenta que “uma concepção ambiciosa (maximalista?) de democracia surge como indispensável para se garantir a própria operação da democracia entendida em termos da concepção minimalista”. Nessa mesma linha de análise, Cusak (1999) sugere ser relevante levar em conta uma abordagem equilibrada entre fatores culturais e institucionais, pois nem um nem outro estão teoricamente desenvolvidos, e tampouco existem evidências empíricas para uma ou outra perspectiva que estejam amplamente validadas. Também não há evidências conclusivas sobre a direção causal entre democracia e um conjunto de variáveis independentes. Por exemplo, a teoria da modernização sustenta que o desenvolvimento socioeconômico ajuda a estabelecer e manter a democracia (Lipset, 1959), enquanto outra linha de pensamento argumenta que é a democracia que promove a estabilidade política, proporcionando melhores políticas sociais, conseqüentemente, gerando desenvolvimento socioeconômico (Rowen, 1996). Na dimensão de valores, Inkels (1983) e Flanagan (1987) argumentam que é o desenvolvimento socioeconômico que possibilita o surgimento de valores modernos, enquanto Putnam (1993) e Fukuyama (1995), entre outros, sugerem a direção inversa, ou seja, que valores modernos aceleram o desenvolvimento socioeconômico.

Finalmente, enquanto Muller e Seligson (1994) sugerem que a democracia ajuda na promoção de valores cívicos, Inglehart (1997) e Welzel (2002) postulam que são os valores cívicos que pressionam as elites a institucionalizar regras democráticas e manter essas regras efetivas.

Capital social no contexto brasileiro

Desde a publicação do livro de Putnam (1993) sobre a democracia italiana, inúmeros trabalhos têm sido produzidos, baseados em perspectivas teóricas e metodológicas diferentes. Um resultado importante desses estudos tem sido a constatação de

que a criação ou não de capital social não opera livremente no ambiente social que, no conjunto, determina a eficiência ou não do desempenho governamental. No caso do Brasil, nos últimos anos, a maior parte das pesquisas de opinião demonstraram que a falta de credibilidade dos regimes políticos, fruto de práticas deletérias para a cidadania por parte dos governos eleitos, minou a eficiência das políticas públicas pensadas e implementadas. Assim, a situação de crise política manifesta ou latente que o País atravessa tem um componente tanto econômico quanto político-institucional. A persistência da pobreza e da exclusão social obrigou a que se fizessem esforços no sentido de tentar compreender, à margem das perspectivas tradicionais, o papel da sociedade na construção democrática. Está evidente que os futuros governantes não podem mais ignorar, na sua agenda, o grau de confiança da população como fator que pode ou não fortalecer a governabilidade. Garreton (2001, p. 6), a esse respeito, afirma que *governar é um esforço interminável de construir confiança*.

Pensava-se que a legitimidade de um regime estaria garantida pela realização periódica de eleições nas quais os cidadãos poderiam alterar o rumo das políticas públicas que não atendessem aos interesses da maioria. No entanto, a história tem mostrado que a mera realização de pleitos eleitorais não corrige os desvios das instituições e tampouco compele essas instituições a se manterem dentro dos parâmetros constitucionais. Em tal cenário, não é incomum constatar o retorno dessas instituições ao sistema tradicional no qual o Estado, dentro de uma estrutura hierárquica e vertical, desloca a sociedade a um papel de mero espectador.

Tal circunstância tem gerado um reconhecimento pela comunidade acadêmica, bem como pelos governos democráticos, que se deve aceitar a participação da comunidade na governância urbana. No entanto, apesar desses esforços, o desafio de institucionalizar mecanismos de comunicação efetiva, bem como da participação, não está resolvido. Por exemplo, a legitimidade das lideranças, bem como das instituições políticas, não depende tanto de terem alcançado o poder, mas da confiança que inspiram nos cidadãos. Assim, credibilidade e confiança são produtos da percepção das pessoas a respeito da consistência entre o discurs-

so, as ações e os resultados da ação governamental. Na tentativa de encontrar mecanismos alternativos de comunicação efetiva, a teoria do capital social tem emergido como uma perspectiva teórica potencialmente forte na compreensão e na análise das relações e dos laços entre os diferentes atores de uma comunidade.

No contexto brasileiro, os elevados índices de desconfiança verificados em relação ao governo e seus representantes (Lagos, 2001) sugerem que a ausência de capital social, se não catalisou as mobilizações de protesto, pode ter contribuído para agravar a solução negociada dos problemas sociais. A aceitação das políticas públicas num contexto de desconfiança é remota e de difícil operacionalização. Dessa forma, países como o Brasil parecem estar atualmente numa situação que Parga (2000) tem caracterizado como um estado de desgoverno e corrupção da democracia. Situação que pode ser identificada pela presença de regimes democráticos concomitantemente com lideranças oligárquicas que favorecem as minorias e agem no sentido de promover ou acentuar a exclusão social. Em decorrência dessa situação, as elites políticas dos principais partidos são vistas como corruptas, auto-interessadas, desonestas e que não trabalham para o bem do País. O resultado não poderia ser outro senão o pouco respeito dos cidadãos pelo Estado e suas instituições.

Diante de tal panorama, torna-se pertinente avaliar de que forma o capital social pode auxiliar não só na compreensão dos dilemas da estabilidade política, mas, principalmente, no processo de empoderamento das pessoas para atitudes mais críticas e comportamentos mais conseqüentes politicamente.

Como construir capital social no Brasil?

O estudo sobre capital social na Ciência Política está basicamente enraizado nas pesquisas de opinião em grande escala a respeito de valores e atitudes. Os indicadores mais utilizados para medir e avaliar capital social têm sido: a participação das pessoas em organizações sociais e a confiança demonstrada entre os membros de uma comunidade. Subjacente a esta idéia, pode-se identificar a criação de novos papéis sociais para os cidadãos

na sua própria comunidade orientados para a estruturação de uma nova vida. Alcançar uma ação coletiva motivada pela compreensão desse tipo de ação é problemático, pois as pessoas internalizam valores que as tornam relativamente refratárias a mudanças em virtude da experiência que, na sua vida, tiveram com o aparato estatal burocrático.

Para Uslaner (1999, p. 121-122), “a confiança importa porque é parte, talvez a parte mais essencial de capital social [...] ajuda a criar uma comunidade vibrante e virtuosa, onde as pessoas conhecem seus vizinhos, se associam a organizações voluntárias e se comprometem com os códigos morais”.

Nessa direção, uma democracia consolidada e sustentável está baseada na lei e na ordem, na economia social, na estabilidade política, no funcionamento apropriado das instituições políticas, no respeito da opinião pública e fundamentalmente na inclusão dos cidadãos na esfera pública. O funcionamento harmônico desses fatores estabelece as bases de uma democracia eficiente no sentido social.

Em última análise, o problema se centra na necessidade de fortalecer a sociedade civil, concomitantemente com práticas governamentais responsáveis e competentes, por um Legislativo e um Executivo respeitados e por um Judiciário independente e eficiente. São esses ingredientes que podem gerar capital social e uma cultura política cívica.

Assim, indo além da dimensão meramente institucional, a importância do capital social incide no pressuposto estabelecido na teoria política, bem como na política comparada, de que a legitimidade de um governo se fundamenta numa base normativa da valorização dos princípios de participação democrática, na qual as associações não convencionais passam a desempenhar papel essencial na valorização de normas pluralistas e não dogmáticas. Há um consenso de que confiança e reciprocidade nas relações humanas proporcionam as bases para a ação em grupo de maneira efetiva. Inclusive, estudos levados a cabo pelo Banco Mundial têm constatado que a falta de capital social numa sociedade precariza a mobilização social, bem como

obstaculiza o crescimento econômico e o amadurecimento político. A presença de estoques reduzidos de capital social é produto essencialmente de relações sociais verticais entre patrões e clientes, governantes e governados, e sugerem a existência de governos mais preocupados com o bem privado do que o bem público, levando inexoravelmente para práticas deletérias no cenário público – a corrupção.

Assim, deduz-se que, em sociedades onde se observa um desenho governamental eficiente e elevado índice de capital social, Estado e sociedade se complementam, aumentando a possibilidade de prosperidade econômica e ordem social. O desafio de estudar capital social está em tentar estabelecer uma complementaridade entre associativismo, e uma dimensão mais instrumental e estratégica de catalisação de ações coletivas. A confiança é o elemento subjacente, tanto na dimensão associativa quanto na dimensão instrumental, embora tenha conotações diferentes. Na primeira, se refere à amizade, e na segunda, se refere à confiança como fator de predicatibilidade da ação, pois envolve a dimensão racional estratégica do indivíduo.

Uma sociedade caracterizada como cívica exige a presença de cidadãos com virtudes cívicas, materializadas no interesse por eles demonstrado pelos assuntos públicos e pela política, pelo amplo engajamento em associações cívicas e por um ambiente de tolerância recíproca.

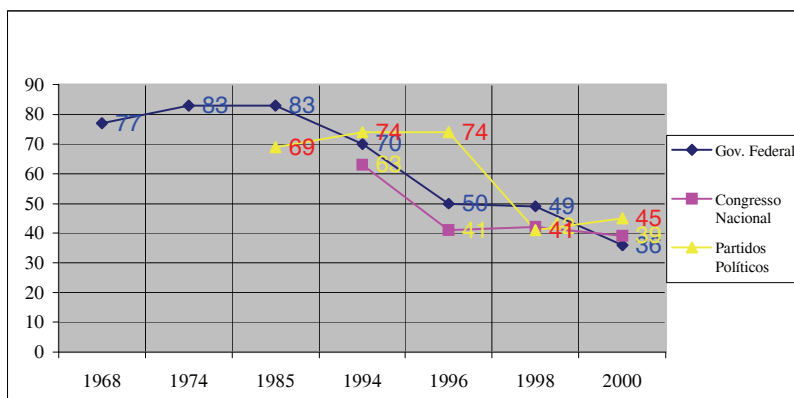
A desilusão democrática

Uma constatação geral é de que presentemente as pessoas não confiam nos políticos e nas instituições políticas. A mera desconfiança, entretanto, pode abalar os pilares da democracia e comprometer seu futuro? Qual o significado do declínio da confiança da opinião pública na política? Não seria a desconfiança uma parte intrínseca da estruturação dos sistemas políticos? No caso norte-americano chega-se inclusive a postular a idéia de que a desconfiança pode ser salutar para o fortalecimento da democracia.

A falta de credibilidade da política também se manifesta claramente em duas dimensões: (a) predisposições negativas dos

membros da sociedade a pagar impostos (Baquero et alli, 2004), e (b) distanciamento da política e tendências crescentes de desobediência civil. Em médio e longo prazos, esses fatores podem contribuir para manter a democracia numa situação de permanente instabilidade, gerando valores antidemocráticos. Tais valores são constituídos a partir do grau de confiança que os cidadãos depositam nas suas instituições. O Gráfico I representa o grau de confiança dos porto-alegrenses nas instituições da democracia poliárquica.

Gráfico 1
Confiança nas Instituições



Fonte: Núcleo de Pesquisas Sobre América Latina (Nupesal-UFRGS), 1968-2000.

Os dados do Gráfico I mostram claramente a evolução negativa dos níveis de confiança dos brasileiros porto-alegrenses em relação ao governo federal, ao Congresso Nacional e aos partidos políticos. De 1968 a 2000, o número de pessoas que manifestou desconfiança subiu de 25% para 61,3% e, para o Congresso (de 1994-2000), subiu de 35% para 58% o número dos que não confiam nas instituições poliárquicas. Igual padrão se constata para os partidos políticos, com um percentual de desconfiança que aumentou, de 24% para 51% de 1985 para 2000. A desconfiança dos cidadãos se constitui num sintoma evidente da crise pela qual atravessam os partidos políticos e contribui, na minha opinião, para explicar a percepção cidadã do distanciamento com

a política em geral. Quando a confiança nos partidos está consolidada, o resultado se manifesta em três dimensões: (1) aumenta a representação política convencional; (2) gera legitimidade; e (3) facilita a governabilidade. A ausência da confiança precariza as relações entre Estado, e sociedade e fortalece a dimensão personalista na política. Tal situação fica evidenciada quando se examina longitudinalmente o critério utilizado pelos eleitores na hora de votar.

Tabela 1

O que é mais importante na hora de votar:
a pessoa ou o partido?

	1994	1996	1998	2000
A pessoa	73	64	66	60
O partido	17	25	25	29
Outras	8	-	8	10
NS/NR	2	11	2	-
Total	609	300	248	509

Fonte: Amostras probabilísticas pré-eleitorais em Porto Alegre/RS. Núcleo de Pesquisas Sobre América Latina (Nupesal-UFRGS).

Embora se possa constatar um crescimento de 1994 para 2000, na opção do partido em relação à pessoa do candidato, tal aumento, do ponto de vista do fortalecimento da instituição partido, está longe de ser considerado consolidado, pois mais de 60% dos eleitores continua a utilizar, como critério na hora de votar, a dimensão pessoal subjetiva. Tal resultado corrobora dados de estudos clássicos (Buarque de Holanda; Faoro;) bem como estudos mais recentes (Baquero, Moisés, Schmidt) que argumentam que a dimensão personalista continua a prevalecer na política brasileira.

Mas por que as pessoas não confiam nas instituições políticas? Para Mishel e Rose (1997), nenhum governo desfruta da confiança absoluta dos seus cidadãos e, do ponto de vista do senso comum, nenhum deveria. No entanto, para que um governo consiga operar efetivamente, um mínimo de confiança é essencial para

possibilitar que o governo tome decisões sem ter que recorrer a mecanismos coercitivos ou apelar para práticas de corrupção.

Nesse cenário, a democracia não pode funcionar indefinidamente na base da crise, da polarização e da mobilização política emocional. Eventualmente, governabilidade democrática exige um retorno à normalidade, e não à apatia e ao retraimento. Não existe maior ameaça à democracia do que a indiferença e passividade por parte dos cidadãos. Se a sociedade vai ajudar a desenvolver e consolidar a democracia, sua missão não pode ser simplesmente de checar, criticar e resistir ao Estado. É necessária também uma melhoria por parte do Estado, aumentando sua legitimidade democrática e sua eficiência.

Quando os mecanismos de fiscalização verticais (Estado) funcionam concomitantemente com mecanismos de fiscalização societária (participação cidadã), a responsabilidade, a inclusividade, a efetividade e, assim, a legitimidade do sistema político se enraízam, gerando uma sociedade civil vigorosa, possibilitando que os cidadãos respeitem o Estado e se predisponham a ter uma integração positiva com ele. No final, isso melhora a habilidade do Estado para governar e exigir obediência voluntária dos seus cidadãos. Outrossim, juntando as pessoas em combinações infundáveis para a diversidade de propósitos, uma vida associativa rica pode não simplesmente multiplicar as demandas no Estado, mas também pode multiplicar as capacidades de grupos a defenderem seu bem-estar, independentemente do Estado, especialmente no nível local.

Considerações finais

Os dados das pesquisas levadas a cabo tanto em nível nacional como em âmbito estadual no Brasil sugerem que se reflita cuidadosamente a respeito do significado da palavra participação.

Examinando-se retrospectivamente a história do Brasil, pode-se identificar um conjunto de variáveis macroestruturais que têm agido no sentido de desvalorizar a participação política, e criar um senso de apatia e desconfiança generalizada com a política e suas instituições. Na medida em que, do ponto de vista social, os problemas não só permanecem, mas se agra-

vam, as atitudes e os comportamentos dos cidadãos dão visibilidade a um padrão de comportamento político no qual a informalidade e o “jeitinho brasileiro” aparecem na sua dimensão verdadeira. Neste sentido, é fundamental tentar compreender a verdadeira natureza do sistema político brasileiro como pré-requisito fundamental para enfrentar uma discussão sobre a superação dos seus dilemas contemporâneos.

Enquanto nas sociedades consideradas democraticamente consolidadas, questões sobre o tipo de economia e o papel do Estado na sociedade estão basicamente resolvidas, no Brasil estes assuntos são ainda cruciais. Por outro lado, enquanto a base material (saúde, moradia, educação, transporte, etc.) das democracias avançadas está razoavelmente superada, falando-se, inclusive, em necessidades pós-materialistas (qualidade de vida e defesa do meio ambiente), comparada com a nossa realidade, a ausência de uma base material equitativa e justa está no âmago da crise social do País. Nesta situação, atribuir a mesma força de estabilização política e democratização aos procedimentos poliárquicos é negar a importância de influências e condicionantes históricos (não num sentido determinista) no tipo de cultura política que se materializa no País, a qual restringe a participação política geralmente para a dimensão convencional que ocorre a cada quatro anos. De maneira geral, os cidadãos não se sentem integrados ao sistema político.

Fica claro, e não surpreende, nessas circunstâncias, que, se as pessoas consideram que a sua participação não acrescenta nada às suas vidas e tampouco gera uma melhor sociedade, fruto do não cumprimento das normas democráticas por parte dos governantes, o seu pouco interesse e baixa participação formal e informal acabam assumindo uma normalidade que ninguém questiona.

O que se constata é uma naturalização da crise, na qual as ameaças à democracia não são rupturas institucionais ou golpes de Estado, mas a indiferença e a apatia dos cidadãos que pode, em longo prazo, comprometer (como já compromete em alguns países) não só a legitimidade, mas também a legalidade da democracia. Parece que os cidadãos, num contexto de crise ética e moral, aceitam a injustiça como algo que faz parte do cotidiano.

Mesmo os esforços localizados de radicalização da democracia implementados por um governo que privilegia a participação dos cidadãos não têm possibilitado o aumento do interesse e muito menos a participação política. É necessário, portanto, reinventar quotidianamente a ingerência do cidadão na política. No caso do Brasil, está se tornando evidente que os mecanismos não convencionais de participação política materializados em grupos, associações, clubes, etc. fazem parte da realidade contemporânea e não podem ser mais ignorados pelas autoridades públicas, sob pena de comprometer ainda mais a precariedade da imagem das instituições convencionais de intermediação política. Embora o número de pessoas que participam dessas associações informais seja pequeno, constata-se um crescimento gradual e constante, e sua visibilidade na arena política é cada vez maior. Nesse contexto, uma forma de tentar incorporar esses movimentos à vida política pode se dar, pelo menos no presente, por meio do uso e da implementação de estratégias que produzam capital social. Continuar a indiferença do Estado em relação a essas novas modalidades de representação incidirá na configuração de uma cultura política que gera massas urbanas sem gerar cidadãos. Esta situação só pode desembocar na institucionalização de uma democracia instável social e societalmente, independente da presença de procedimentos e regras democráticas, as quais existem formalmente, mas não são normatizadas pela população, que prefere recorrer a meios informais de resolução de seus problemas.

Referências bibliográficas

ALEXANDER, Gerard. Institutionalized uncertainty, the rule of law, and the sources of democratic stability. **Comparative Political Studies**, v.35, n.10, p.1145-1170, December, 2002.

AUYERO, J. The logic of clientelism in Argentina: an ethnographic account. **Latin American Research Review**, vol. 35 n.3, p.55-81. 2000.

BAQUERO, Marcello (Org). **Cultura política e democracia: os desafios da sociedade contemporânea**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1994.

_____. **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero exclusão e capital social.** Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

BAQUERO, Marcello et alli. Bases de um novo contrato social: impostos e capital social em Porto Alegre. **Documentos de Trabalho**, Núcleo de Pesquisas sobre América Latina, n.2, p. 1-42. 2004.

BIRKNER, Walter M. Desenvolvimento: reformas institucionais e capital social. **Revista de Divulgação Cultural**. Blumenau, ano 23, n.73-74, p.99-107, jan./ago. 2001.

BREHM, John Rahn, Wendy. Individual: level evidence for the causes and consequences of social capital. **American Journal of Political Science**, 41 (3), p. 999-1023.

CAROTHERS, Thomas. The end of the transition paradigm. **Journal of Democracy**. 13 (1), p. 15-21. 2002.

CATALÁ, Joan P. Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular (Instituciones, gobiernos y liderazgos). Instituto Internacional de Gobernabilidad. **Colección de Papers**, n.2, [Http://www.iigov.org](http://www.iigov.org). 2001.

COLEMAN, James. Social capital and the creation of human capital. **American Journal of Sociology**. (suplement), n.94, p: 95-120. 1988.

CUSACK, Thomas, R. Social capital, institutional structures, and democratic performance: a comparative study of German local governments. **European Journal of Political Research**, n.35, p. 1-34. 1999.

DAHL, Robert. **Poliarchy**. New Haven University Press, 1971.

DONADONE, Julio César; GRUN, Roberto. Participar é preciso mas de que maneira? **RBCS**, v.16, n.47, p. 111-125, out. 2001.

FLANAGAN, Scott. Value change in industrial society. **APSR.**, n.81(4), p. 1303-1319. 1987.

FONTES, Breno A. S. M. Capital social e terceiro setor: sobre a estruturação das redes sociais e associações voluntárias. **Cadernos CRH**, n.30-31, Salvador/UFBA, p. 177-238. 1999.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança**. Um reencontro com a Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

FUKUYAMA, Francis. **Trust: social virtues and the creation of prosperity**. New York: Free Press, 1995.

GARRETON, Oscar G. Caminos de la humanidad. **Colección Ideas**, n.11, p. 1-11, jul. 2001,. www.chile21.cl/coleccion/col11/col11htm.

GIDDENS, Anthony. **The third way**. Cambridge: Polity, 1999.

GRANT, Emma. Social capital and community strategies. Neighborhood development in Guatemala City. **Development and Change**, v.32, p. 975-997. 2001.

GUADILLA, Maria Pilar G. e PÉREZ, Carlos. Democracy, decentralization and clientelism. New relationships and old practices. **Latin American Perspectives**. Issue 126, v.29, n.5, p. 90-109, September, 2002.

HARDY, Clarissa. Las políticas sociales en América Latina en los noventa. **Colección Ideas**. Santiago, n.8, p. 1-14, abril, 2001.

KRUIJT, Dirk. Low intensity democracies: Latin America in te post-dictatorial era. **Bulletin of Latin American Research**, v.20, n.4, p. 409-430. 2001.

HAJ-EL, Abu J. O debate em torno de capital social: uma revisão crítica. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Anpocs. Relume-Dumará, n.47, p. 65-79. 1999.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

INGLEHART, Ronald. **The silent revolution**. Changing values and political styles among western polities. Princeton: Princeton University Press, 1977:482.

_____. **Modernization and postmodernization**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

INKELS, Alex. **Exploring individual modernity**. New York: Columbia University Press, 1983.

LAGOS, Marta. How people view democracy: Between stability and crisis in Latin America. **Journal of Democracy**, v.12, n.1, p. 137-145. January. 2001.

- LECHNER, Norbert. Três formas de coordenação social. A propósito da “Sociedad de redes” de Dirk Messner. **Diálogo Científico**. Alemanha, v. 9, n. 1/2. 2000.
- LEDERMAN, Daniel. Socializing in Argentina: levels, geographic distribution and determinants of social capital. **Office of the Chief Economist**. Banco Mundial, March, 2001.
- LIPHJART, Arendt. **Democracies**: patterns of majoritarian and consensus government in twenty one countries. New Haven: Yale University Press, 1984.
- LIPSET, Seymour M. Some social requisites of democracy. **American Political Science Review**, n.53, p. 69-105. March, 1959.
- MERKEL, Wolfgang. Defective democracies. **Working Papers**. Madrid: Juan March Institute. n.132, p. 1-23. 1999.
- MOISÉS, José A. **Os brasileiros e a democracia**. Bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1997.
- NARAYAN, Deepa. Bonds and bridges. Social capital and poverty. **Policy Research** Washington World Bank, p. 21-67. 2000.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. e MANIN, Bernard (Eds). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- PUTNAM, Robert. **Making democracy work**. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- REIS, Fabio W. Democracia, igualdade e identidade. In: PERISSINOTO, Renato e FUKS, Mario. **Democracia**. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 11-32.
- ROSTOW, Dankward. Transitions to democracy. **Comparative Politics**. Sage, p. 337-363, 1970.
- ROWEN, H. S. World wealth expanding. In: LANDAU, R.; TAYLOR, T. e WRIGHT, G. (Orgs). **The mosaic of economic growth**. Stanford: Stanford University Press, 1996, p. 92-125.
- SALAZAR, Gabriel. Memória histórica e capital social. **Cepal - Série Políticas Sociais**, Santiago, p. 11-21. 2001.

SCHMIDT, João Pedro. **Juventude e política no Brasil**. A socialização política dos jovens na virada do milênio. Santa Cruz: Editora da Edunisc, 2001.

SHEPLE, K. A. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. **Journal of theoretical Politics**, v.1, n.2, p. 131-147. 1989.

USLANER, E. M. Democracy and social capital. In: WARREN, M. E. (Ed). **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WELZEL, Christian; INGLEHART, Ronald; KLINGEMANN, Hans-Dieter. The theory of human development: a cross-cultural analysis. **Research Paper Series in Empirical Democratic Theory**. Center for the Study of Democracy, University of California Irving. <http://www.democ.uci.edu/democ/papers>.

WELZEL, Christian. **Fluchtpunkt Humanentwicklung**. Opladen: Westdeutscher Verlag, 2002.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v.76, n.6, p. 22-43. 1997.