

Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil

Marcello Baquero¹

Departamento de Ciências Sociais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Resumo: Este artigo analisa as distorções teóricas que surgem quando se examina o processo e construção democrática no Brasil unicamente por meio do enfoque institucional. Esta abordagem não consegue explicar a ambigüidade entre o surgimento de uma economia de mercado e uma sociedade passiva e desconfiada dos representantes eleitos e das instituições políticas. Tal situação produz condições adversas para o fortalecimento democrático e a institucionalização de uma cultura política participativa. Nesse contexto, é possível desenvolver a capacitação política dos cidadãos via capital social como dispositivo alternativo de cidadania? Os resultados aqui apresentados não são muito alentadores a esse respeito.

Palavras Chave: democracia; cultura política; capital social; Brasil.

Abstract: In this article we analyse the theoretical distortions that emerge when the Brazilian democratic construction process is analyzed utilizing exclusively the institutional approach. This approach does not explain the ambiguities between the emergence of a market economy and a passive and distrustful society of their elected officials and political institutions. In that context, adverse political conditions are produced that do not contribute for the democratic strengthening and the institutionalization of a participative political culture. The question to answer is: is it possible to develop political capacity of citizens through social capital as an alternative mechanism of citizenship? The results of the data examined in this paper are not too convincing.

Keywords: democracy; political culture; social capital; Brazil.

¹ Ph.D. em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenador do Núcleo de Pesquisas sobre América Latina (NUPESAL).

Introdução

Embora nos últimos anos, no Brasil, tenha se institucionalizado uma linha de pensamento que argumenta que vivemos um ciclo virtuoso da democracia, com regras e procedimentos que regulam a vida política, eleições regulares, pluripartidarismo e eleições transparentes, seria um equívoco sugerir que uma teoria democrática, assentada em aspectos procedimentais, seja suficiente para explicar a complexidade do processo político. Embora novos padrões de participação política tenham emergido, a maior participação política formal não tem se traduzido em participação social. Tal fato tem redundado no surgimento de uma produção significativa sobre o tema democratização e política democrática, destacando-se, como uma questão central desses estudos, o papel do apoio popular no futuro da democracia.

É inegável que os avanços na engenharia institucional são essenciais para a construção de uma cultura política participativa, uma sociedade sem regras está fadada ao caos e a práticas políticas deletérias para a democracia. No entanto, atribuir um peso exclusivo a regras, instituições e procedimentos, em detrimento da compreensão do papel que a história, a cultura política e o próprio ser humano exercem na configuração das representações políticas dos cidadãos, pode subestimar os obstáculos existentes para alcançar uma democracia plena. De maneira geral, os indicadores da democracia formal são ambíguos, pois, se aceitos como válidos, sugeririam que a poliarquia brasileira está mais consolidada do que nas nações da Europa Ocidental, na medida em que tem resistido a rupturas ou retrocessos institucionais.

Nessa linha de análise, de acordo com Morlino (2007, p.4), embora o regime democrático seja aceito globalmente, o problema mais sério e importante diz respeito ao tipo de democracia, à qualidade democrática vigente nos países. Para esse autor, esta reside em três fatores: nos procedimentos, no conteúdo e no resultado. Para Molino, uma democracia com qualidade é uma boa democracia, a qual é, antes de mais nada, um regime amplamente legitimado e, portanto, estável, e com o qual os cidadãos estão plenamente satisfeitos. Nesse tipo de democracia, os cidadãos mostram respeito e obediência às regras vigentes (the rule of law). Outro elemento fundamental da qualidade da democracia é o grau de envolvimento dos cidadãos na política. A democracia contemporânea requer uma cidadania ativa que se envolva na arena política via discussões, deliberações, referendos e plebiscitos, ou seja, por meio de mecanismos formais e informais, sem que isso comprometa as instituições convencionais de mediação política. Há um consenso de que sem o envolvimento popular no processo de construção democrática ela perde em legitimidade, mantendo simplesmente sua dimensão formal.

Organizações internacionais como as Nações Unidas têm manifestado preocupação pelo estado atual da democracia em países em desenvolvimento como o Brasil. O Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, divulgado em abril de 2004, sustenta que “a democracia não se reduz ao ato eleitoral, mas requer eficiência, transparência e qualidade das instituições públicas, bem como uma cultura que aceite a legitimidade da oposição política e reconheça e advogue pelos direitos de todos” (p.23). Nesse sentido, o Relatório propõe que a democracia seja examinada na sua dimensão social, na medida em que os elevados índices de pobreza e desigualdade social têm gerado, segundo pesquisas realizadas nos últimos anos (BAQUERO, 2000), o aumento da desconfiança dos cidadãos das instituições políticas e seus representantes, o que tem levado ao questionamento crescente de suas legitimidades. Isto está corroborado no referido Relatório, quando afirma que existe um “risco da estabilidade do próprio regime democrático” (p.23).

Esta preocupação não é surpresa para os que há muito tempo vêm alertando para a distorção da compreensão do processo democrático fundado, única e exclusivamente, no enfoque da engenharia institucional. Tal advertência ocorria em virtude da constatação de que, no período da democratização, permaneceram vícios políticos tradicionais que contribuíram para a ineficiência das instituições governamentais em responder às demandas da população, gerando predisposições das pessoas em não acreditar, e muito menos confiar, nas regras do contrato social vigente.

Nessa perspectiva, caracterizar um sistema democrático de qualidade depende, em grande parte, da forma como um país tem encaminhado seu processo de transição para a democracia. A este respeito, Carothers (2002) argumenta que as novas democracias são regimes híbridos que se situam entre a democracia e o autoritarismo, materializados pela capacidade das elites em se apropriar progressivamente dos recursos estatais, mesmo com a existência de uma oposição e instituições democráticas. Deste modo, as elites se afastam da sociedade e se encapsulam no poder.

Presentemente, na linha da reflexão sobre qualidade democrática, uma das principais preocupações dos cientistas políticos se orienta no sentido de tentar explicar o mau funcionamento dos regimes democráticos considerando a dimensão social, pois, embora a economia mostre uma razoável estabilidade e avanços na redução da pobreza concomitantemente ao crescimento econômico tenham sido verificados, não se constata a criação de estruturas sociais mais justas. Para Coraggio (2008), por exemplo, a pobreza e a indignação podem mudar seus números momentaneamente, porém, a tendência da degradação da qualidade de vida continua.

Ao contrário da situação na Europa, onde os dados indicam que houve uma redução dos níveis de desigualdade e da pobreza nas últimas décadas, tal situação não se observa em países em desenvolvimento como o Brasil, onde a situação material da maioria da população continua precária (PIERÓ, 2006, p.51), principalmente no que diz respeito àqueles segmentos localizados na extrema pobreza. O crescimento econômico *per se* tem pouco potencial em reduzir a pobreza no contexto de elevados índices de desigualdade que caracterizam o país. De 1981 a 2004, o nível de desigualdade no Brasil manteve-se inalterado, embora com oscilações em 1989, mas, na média, o índice de Gini foi de 0,574, em 1981, para 0,564, em 2004 (FERREIRA, LEITE, LITCHFIELD e ULYSSEA, 2006) e 0,509, em 2007 (Pasta do Governo Brasileiro, 2008). Tal situação tem produzido, segundo alguns autores, um preço elevado, que continua sendo pago pelos brasileiros em nome da suposta modernização econômica com base no mercado (TAVARES, 2002).

A classe média tem assumido o ônus do pagamento da dívida social, por meio de uma carga tributária brutal que inviabiliza a mobilidade social via trabalho assalariado. De acordo com Neto e Coelho, a classe média não se beneficia da maioria dos programas de Lula, centrados nos pobres (NETO e COELHO, 2008, p.83). Na média, pagam impostos elevados para o governo e recebem, em troca, serviços insuficientes. O Estado tem se mostrado, portanto, ineficiente em proporcionar serviços sociais adequados, além de não conseguir erradicar as práticas de corrupção e de falta de ética na distribuição de recursos públicos.

Dentro deste cenário, o objetivo deste artigo é examinar o problema do desempenho democrático a partir de uma perspectiva diferente da tradicional, a qual enfoca unicamente a dimensão institucional. O artigo está estruturado em três seções: a primeira examina o estado atual da democracia brasileira; a segunda seção discute as possibilidades de promover uma democracia plena em condições de crise econômica e distributiva, e finaliza, na terceira seção, avaliando o conceito de capital social como dispositivo complementar que poderia auxiliar a promoção democrática. Nesta última seção, utilizamos dados das pesquisas dos Estudos Eleitorais Brasileiros (ESEB), realizados em 2002 e 2006, e do Latin American Public Opinion Project (LAPOP), realizado em 2007, com amostras probabilísticas, no Brasil.

Situando o problema da democracia brasileira

A meta democrática seria uma democracia ideal. Tocqueville sugeria que o Estado ideal era uma democracia com perfeita igualdade e liberdade, porém, alertava para os problemas potenciais de uma maior igualdade política sem o adequado ambiente econômico, o que poderia, segundo o autor, levar à institucionalização de uma tirania da maioria. Em outras palavras, se as condições econômicas e sociais são desiguais, as democracias que pretendem proporcionar maiores liberdade e igualdade políticas poderiam gerar uma pressão redistributiva excessiva, reduzindo a proteção à propriedade privada e distorcendo os incentivos para empreendimentos individuais.

A relação que tem se estabelecido entre democracia, crescimento econômico e bem-estar está longe de ser conclusiva. Para alguns autores, não há evidência empírica de que a democracia gere crescimento econômico (PRZEWORSKI e LIMONGI, 1993). Para outros, é a qualidade das instituições que influencia o desempenho econômico no longo prazo (ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON, 2001). Essas divergências podem ser atribuídas ao que Dahl se referia como um problema de mensuração democrática, pois a democracia *“tem diferentes significados, para diferentes pessoas em diferentes contextos e lugares”* (DAHL, 2000, p.3).

Existem, por exemplo, as chamadas teorias céticas sobre a democracia, as quais enfatizam as deficiências do governo representativo. Para Besley e Coate (1998), a democracia pode se mostrar deficiente quando permite que vários grupos compitam por influência política. Subjacente a este posicionamento, está a idéia de que o crescimento econômico pode ser alcançado por sistemas não democráticos, e os que defendem esta postura utilizam o sucesso econômico dos “tigres asiáticos” para respaldar esta tese (RODRIK, 2005). Do lado otimista, estão os que aderem às teorias desenvolvimentistas da democracia, enfatizando o papel positivo que as instituições representativas desempenham no crescimento econômico de um país (BOURGUIGNON e VERDIER, 2000). North é contundente ao afirmar que *“a estrutura institucional mais favorável e que se aproxima dessas condições (eficiência do mercado no modelo neoclássico) é uma sociedade democrática moderna com sufrágio universal”* (NORTH, 1990, p.87). Uma terceira linha de pensamento diz respeito à influência que as instituições coloniais têm no desenvolvimento econômico e político de uma sociedade (ACEMOGLU, JOHNSON, ROBINSON e YARED, 2006). O problema desta perspectiva teórica diz respeito à dificuldade em operacionalizar variáveis do tipo herança colonial bem como instituições coloniais.

Nessa direção, Robert Dahl, um dos principais representantes da teoria pluralista da democracia, postula que a democracia é um ideal impossível de se realizar na prática. O que existe, segundo ele, são “práticas reais” ou “poliarquias”,

ou seja, combinações de lideranças com controle dos não líderes sobre os líderes, regimes cujos atos apresentam uma correspondência com os desejos de muitos de seus cidadãos durante um longo período de tempo. O termo poliarquia inclui uma grande variedade de organizações que, se diferenciando entre si, são normalmente chamadas de democracias. Algumas das características são: 1) que o controle das decisões governamentais sobre as medidas oficiais corresponde aos funcionários eleitos; 2) os funcionários eleitos são substituídos por eleições livres e relativamente freqüentes; 3) nessas eleições têm direito a votar praticamente todos os adultos; 4) estes também têm direito a ocupar cargos apresentando-se como candidatos; 5) os cidadãos têm o direito à liberdade de expressão; 6) têm acesso a diversas fontes de informação e 7) têm direito a formar associações políticas que buscam influir no governo, competindo nas eleições. Refletindo sobre este tema, Hayek (1960) já argumentava que *é nos seus aspectos dinâmicos e não estáticos que o valor da democracia é observado*:

“Da mesma forma que é verdadeiro para a liberdade, os benefícios da democracia se mostram somente a longo prazo, podendo seus benefícios imediatos serem inferiores aos de outros tipos de governo” (HAYEK, 1960).

A proposta de Dahl sobre poliarquia constitui-se ponto de referência para compará-la com o funcionamento atual deste tipo de regime no Brasil. Ao mesmo tempo, me parece que somente desta forma é possível identificar caminhos alternativos para direcionar a democracia em uma dimensão substantiva, na medida em que o pressuposto de democracia ideal contemporânea costuma ser o mercado, ocidental e liberal, indo além da justificativa idealista de democracia que não consegue captar as realidades que as novas democracias enfrentam, sobretudo em um futuro incerto. Nas chamadas novas democracias da terceira onda, dentro das quais o Brasil se insere, o mercado tem assumido papel central nas relações econômicas, políticas e sociais. No entanto, dentro do modelo de desenvolvimento transnacionalizado, essas democracias coexistem com práticas políticas tradicionais, as quais fragilizam as instituições, inflacionam o poder do presidencialismo propiciando uma relação assimétrica de poder entre o legislativo e o executivo, e colocam a sociedade em uma situação de subordinação que não permite a construção de uma cultura política participativa e de natureza crítica. Estes fatores incidem diretamente não só na qualidade da democracia, mas, sobretudo, colocam em xeque a legitimidade e a credibilidade do sistema democrático vigente.

Problematizar esses fatores para o Brasil pode proporcionar uma compreensão mais realista da cultura política e da forma como os cidadãos internalizam normas e crenças em relação à política. Uma análise realista da democracia sugere que os cidadãos das novas democracias têm uma boa compreensão dos ideais democráticos, porém têm predisposições negativas em relação ao desempenho dos novos regimes, principalmente se comparados com os do passado.

Embora as questões sociais tenham assumido publicização e os últimos governos tenham mostrado preocupação, seus esforços ainda podem ser considerados incipientes, agravados por uma incongruência entre o modelo econômico implementado e os anseios da sociedade. A economia com base na lógica do mercado dá ênfase à produtividade, à competitividade e à inserção internacional. Tal lógica, no entanto, vai na contramão de demandas societárias de maior participação na política. Nessa nova arena política de articulação de interesses, a sociedade tem perdido espaço, pois a nova ordem social tem conseguido construir um novo controle de dominação política que debilita as forças sociais como catalisadoras de novas identidades coletivas com forças de pressão no atendimento às suas reivindicações. Tal situação leva a que o Estado se mostre incapaz de criar uma relação congruente entre os formuladores das políticas públicas e os recipientes de tais políticas. Acrescente-se que falta ao Estado redescobrir sua relação com a sociedade em um contexto político mais amplo que vai do local ao nacional e ao global e entender que esses três níveis estão estreitamente vinculados.

A referida incongruência não tem possibilitado o surgimento e o fortalecimento de uma cultura política cidadã ativa. Na verdade, a aparência externa de uma democracia processual estável no Brasil omite um sistema político civil ainda frágil. Permanecem obstáculos para realizar os objetivos de igualdade e liberdade, pressupostos propostos pela democracia processual, produzindo-se em relação a essas instituições uma incongruência entre instituições formais e predisposições atitudinais negativas. A este respeito, Ames (2001) caracteriza a democracia brasileira contemporânea como uma nação onde a governabilidade se constitui em um problema permanente. Esta afirmação está respaldada em duas dimensões: (1) a eficiência do legislativo e do executivo na elaboração de programas e políticas públicas e (2) a inabilidade do governo em implementar os referidos programas e políticas públicas. Quando essas dimensões não são resolvidas adequadamente, as atitudes e comportamentos políticos das pessoas podem se dar na direção contrária ao fortalecimento democrático. Parte deste comportamento reside na herança patrimonialista e clientelística que se enraizou na cultura política brasileira (FAORO, 1989). A materialização do clientelismo no contexto contemporâneo, segundo Carvalho, dá-se quando *“deputados trocam votos*

por empregos e serviços públicos que conseguem graças a sua capacidade de influir sobre o poder executivo” (CARVALHO, 1998, p.86).

A hipótese básica, portanto, é de que, no Brasil, atualmente, temos uma cultura política híbrida, que mistura dimensões formais procedimentais e informais, de tradição histórica, onde as instituições políticas geralmente carecem de credibilidade e, em alguns casos, de legitimidade. Para entender por que prevalecem essas características, é necessário examinar a percepção dos brasileiros a respeito dos principais problemas do país, tentando identificar se está em andamento uma institucionalização de valores pós-materiais. Caso isso se observe, sinalizaria a solidificação da construção democrática. Desse modo, é imperativo compreender a lógica de formação de crenças a respeito da política, uma vez que isto poderia gerar subsídios à compreensão do paradoxo que a democracia brasileira enfrenta bem como superá-lo, por meio, essencialmente, da formatação de uma base normativa de apoio à democracia e, ao mesmo tempo, criação de capital social.

O contexto atual

Com o processo de globalização, pressupunha-se que a integração das economias domésticas na economia global produziria a acumulação de capital internacional e removeria as barreiras de comércio e de comunicação, lançando os países em uma rota de crescimento, prosperidade e desenvolvimento humano. No entanto, a realidade tem mostrado que, longe das expectativas criadas pela globalização, na maior parte dos países em desenvolvimento, como o Brasil, constata-se uma tendência ao empobrecimento, um debilitamento dos sistemas de apoio social, crescimento das desigualdades, insegurança em relação ao futuro e o crescimento da violência. De acordo com Menon, *“ao invés de eliminar ou reduzir as diferenças, a integração das economias nacionais ao sistema global tem, ao contrário, tornado essas diferenças mais aparentes e, de muitas formas mais inaceitáveis”* (MENON, 2006, p.3).

Para muitos autores (TURNER, 1994), a dependência contemporânea dos países do mercado para resolver os problemas políticos, econômicos e sociais constitui-se num ataque selvagem aos princípios da cidadania. Desse modo, o Estado moderno se articula como unidade do mercado, influenciado pela transnacionalização da economia, e sofre uma transformação radical de suas funções econômicas, fragiliza sua soberania e enfrenta a desfiguração da democracia como forma de governo ligada à sua condição nacional (CELI, 2007). Isto ocorre em virtude de um paradoxo que se estabelece, não só no Brasil, e que diz respeito à constatação da solidificação de um discurso que privilegia a

democracia formal, simultaneamente com a precarização das condições de vida da população. A fragilidade das instituições representativas sugere um compromisso ambivalente com a democracia, tanto por parte das elites, como, sobretudo, por segmentos majoritários da população brasileira. O próprio presidente Lula deixou para trás uma retórica que defendia uma política Estado-desenvolvimentista, assumindo posturas mais liberais de desenvolvimento, da mesma forma que seu predecessor Fernando Henrique Cardoso tinha feito.

Tal paradoxo cria uma situação histórica única, na qual, parece-me, estamos assistindo a um processo de deslegitimação ou desconsolidação democrática. Este processo se implanta em virtude do aumento da violência, praticada tanto por agentes estatais como no âmbito privado, cujos responsáveis, apesar do restabelecimento democrático, continuam a se beneficiar da impunidade e da imparcialidade da lei. Para Menendez-Carrión, por exemplo, a maioria das democracias na América Latina estão longe de serem capazes de assegurar liberdade e justiça para todos, apesar da crescente incorporação de normas legais sancionadoras da discriminação (MENENDEZ-CARRIÓN, 2003).

Nessas circunstâncias, o processo de redemocratização no país não tem conseguido eliminar vícios antigos da política. A expectativa de que a chegada de governos de esquerda ou centro-esquerda daria um novo matiz, com justiça social às relações sociais do país não tem se materializado. O sistema político implantado está longe de atender equitativamente às demandas sociais da maioria da população. As esperanças produzidas pelo processo de transição para a democracia no Brasil também não se plasmaram. A história tem mostrado que apesar deste aspecto procedimental ser necessário para começar a fortalecer o processo democrático, não é suficiente para falar em justiça social, se por progresso democrático se entende a dimensão social. Para falar de um regime desta natureza são necessários outros elementos, por exemplo, possuir práticas políticas participativas na cultura política da cidadania, simultaneamente com a construção de uma rede institucional forte que regule a vida política e que se constitua no espaço por excelência da tomada de decisões. A questão subjacente a esta preocupação diz respeito ao poder dos cidadãos em desenhar as instituições que eles operam e não, simplesmente, reagir mais ou menos passivamente a situações dadas e impostas.

Trata-se, em última análise, de avaliar se fatores culturais contribuem, ou não, para o fortalecimento democrático, produzindo mudanças atitudinais. Nesse sentido, penso que um dos principais problemas que enfrentamos na análise desta questão é que, freqüentemente, o conteúdo das reformas é importado e sua falta de relação com o cenário que se examina gera distorções que, via de regra, se perpetuam, por não termos mecanismos de fiscalização efetivos e eficazes que

atribuem um peso exagerado à dimensão econômica, em detrimento do progresso social.

Tais distorções ficam evidenciadas quando se analisa a evolução dos indicadores sociais no Brasil a partir de 1994. Por exemplo, constata-se que os problemas sociais, a despeito do aumento da produtividade e do crescimento econômico observados no país, não têm sido resolvidos. Esses indicadores não têm conseguido produzir reduções significativas e duradouras da pobreza e da desigualdade social. A análise de dados para o Brasil, no que diz respeito à mortalidade externa, revela que, de 1991 para 2000, a taxa de homicídios para a faixa etária de 15 a 24 anos aumentou em 95%. Igualmente, as desigualdades por gênero não têm sido plenamente resolvidas, pois, apesar de avanços significativos, as mulheres continuam a ter remunerações inferiores às dos homens, mesmo com níveis iguais de escolaridade. No que diz respeito à variável raça, de acordo com a Síntese de Indicadores do IBGE para 2003, constatou-se que as mulheres negras brasileiras apresentam os piores indicadores sociais em qualquer aspecto que se analise.

Na perspectiva de desigualdades regionais, o nordeste continua apresentando as piores condições de vida, principalmente, nos indicadores materiais. Estes dados confirmam que o Brasil é detentor de um dos índices mais elevados de desigualdade no mundo (LONDOÑO, 1995), a despeito de, em 2006, ter havido uma redução da desigualdade social, bem como uma diminuição da população que vive abaixo da linha da pobreza, de 22,8% para 19,3%. É preciso ressaltar também que, apesar de o Brasil ter alcançado um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,800, o país baixou sua posição no ranking mundial deste índice, indo da 69ª para a 72ª posição. De acordo com Neto e Coelho, isto sinaliza que outros países aproveitaram melhor a conjuntura favorável da economia mundial (NETO e COELHO, 2008, p.81).

Tal fato é corroborado por Mussi e Afonso (2008), para quem, comparado com a América Latina, que cresceu economicamente 26,5% no período de 2002 a 2007, o Brasil mostrou um crescimento menor. De maneira geral, a situação social está longe de ser equacionada, pois o índice de crescimento econômico, embora tenha passado de 2,9%, em 2006, para 5,19%, em 2007, está longe de sanar o déficit social histórico que se acumulou e não consegue garantir uma melhor qualidade de vida para as pessoas, principalmente se leva em conta que também os índices de inflação deram um salto significativo de 3,83%, em 2006, para 7,75%, em 2007 (IGP-M, 2008). O retorno da inflação em escala internacional, em virtude do aumento dos preços dos commodities, não somente está afetando o preço do petróleo, mas, sobretudo o preço dos alimentos, o que poderá ter conseqüências negativas para o processo de construção democrática do país.

Essa situação, de acordo com alguns autores (MUSSI e AFONSO, 2008, p.149), produz uma única certeza em países como o Brasil: uma profunda incerteza. Atualmente, portanto, existe mais desigualdade social, precarização do trabalho, mais frustração e uma maior descapitalização. Mesmo que a dívida externa tenha sido equacionada, a dívida interna tem crescido linearmente, produzindo os efeitos já conhecidos de empobrecimento e de exclusão social da população. Nestas circunstâncias, as mudanças mais recentes de reestruturação da economia, no Brasil, ocorrem num contexto em que, para a maioria da população, a cidadania não significou a completa integração da massa de trabalhadores ao regime salarial estável, em que a pobreza se constitui num fenômeno estrutural de massa e não numa questão residual ou emergente, e em que esse estado de pobreza também está associado a dificuldades de acesso a inúmeros serviços urbanos e sociais. Embora os indicadores disponíveis para examinar a desigualdade social se dêem com base no coeficiente de Gini, e as percentagens de riqueza que concentram grupos da população, o Brasil é o país que, na segunda metade do século XX, aumentou a desigualdade (Gini, 6,6% no período 1960 a 1997) e a concentração de renda nos setores mais ricos (os 20% mais ricos concentraram renda no período de 1960 a 1990 em uma média de 62%, enquanto para os 20% mais pobres foi de 2,7%) (PIERÓ, 2006, p.35).

Nesse contexto, apesar de alguns avanços na economia e no campo da poliarquia, o Brasil continua a experimentar uma situação precária nos campos social e econômico. No campo social, tal crise se materializa na desigualdade de oportunidades na educação, saúde, moradia e qualidade de vida para as pessoas. Também se institucionalizou o que se denomina “pobreza dura”, a qual caracteriza uma situação da pobreza estrutural que exclui, permanentemente, um segmento da população que não dispõe de recursos (saúde, educação e informação) exigidos para ter acesso às oportunidades geradas quando existe crescimento econômico. Acrescente-se a essa situação o surgimento de uma nova categoria de cidadãos que se incorpora aos excluídos.

Este segmento, oriundo da classe trabalhadora, tem experimentado um crescimento significativo, pois inexistem mecanismos, via políticas públicas, que os requalifiquem para o novo contexto de mercado e os protejam com salário-desemprego durante a época deste treinamento. Nessas condições, escapar da pobreza se torna uma tarefa difícil.

Presentemente, em virtude da não alteração do modelo de mercado que privilegia a estabilidade procedimental em detrimento da estabilidade societária, continuando, nesse cenário, a penalizar a classe média, as possibilidades de construir uma democracia socialmente justa é remota. Para Solt, por exemplo, a desigualdade econômica deprime o interesse, a discussão e a participação política, particularmente dos setores mais pobres (SOLT, 2008, p.48).

Essa situação, em minha opinião, tem agravado a crise política latente que o país vive atualmente, camuflada pela idéia de que vivemos uma estabilidade econômica e política. O que se observa é a solidificação de uma democracia mínima, a qual explicaria a situação que se apresenta nas transições, desde regimes não democráticos até formas democráticas de governo, nas quais justificaria-se a idéia do “mínimo indispensável” a considerar na hora de negociar com antecessores que não têm feito da democracia sua prática de governo (DAHL, 1997).

Porém, conceber a democracia nessa dimensão pode gerar a idéia de que, uma vez estabelecida a democracia formal, a sociedade resolverá todos seus problemas. No entanto, a realidade tem mostrado algumas questões, particularmente no âmbito social, que a democracia processual não tem conseguido resolver, fazendo com que o poder invisível do Estado governe além da vontade popular.

Essa situação motivou a reintrodução da questão social na agenda da democratização no Brasil, colocada em posições privilegiadas nos índices que medem a democracia (PNUD, 2004; WEHR, 2007). Porém, mesmo no relatório do PNUD (2004), constata-se que a ausência da dimensão social erode a legitimidade democrática. No entanto, as análises e propostas continuam a ser dominadas pelo enfoque institucionalista (BURCHARDT, 2008).

A percepção das virtudes da democracia formal pode ser explicada pelo fato de que nas pesquisas sobre os processos democráticos tem preponderado o estudo das democracias estabelecidas, onde a estrutura governamental e a natureza do regime não estão em questão para os cidadãos. Pode haver desconfiança em relação às instituições políticas e oposição a políticas públicas, mas não existem predisposições estruturais para mudar o regime democrático vigente.

No caso das novas democracias que estão em processo de construção e solidificação, ao contrário, a natureza, a identidade e a sobrevivência do regime são questões essenciais. Tal requisito coloca, na agenda da democracia brasileira, a necessidade de promover esforços que gerem o apoio dos cidadãos aos princípios democráticos e à reforma estrutural e permanente, como nas democracias consolidadas.

Quando isso não ocorre, o Estado perde em transparência. Por exemplo, as decisões que se tomam não são publicadas, persistem práticas clientelistas, a força das corporações e dos lobistas aumenta, podendo, assim, debilitar o regime democrático até torná-lo pouco representativo do interesse geral. Esta crise se materializa na medida em que o sistema político não consegue resolver, por meio de ajustes e pelas instituições convencionais da democracia representativa, suas contradições. Neste contexto, o quadro sócio-institucional mostra-se incapaz de

resolver os dilemas que o sistema produz, apesar das políticas de ajuste estrutural e das políticas sociais compensatórias que se implementam.

Desta forma, a crise está fundamentada em duas questões básicas. A primeira é a contradição entre acumulação e democratização, a qual se inscreve na própria natureza do capitalismo periférico que viabilizou uma retração da ação estatal nas inversões e no gasto social com um impacto muito forte nas classes populares. Isto ocorre porque no momento em que o Estado se retira do gasto social ninguém assume os serviços de saúde, educação e a manutenção de uma infra-estrutura, piorando a qualidade destes. Assim, a democracia reduz-se a um sistema de liberdades econômicas em benefício da acumulação privada.

Uma democracia concebida nesses termos acaba sendo compatível com a degradação das maiorias, com a fome, com o desemprego, com a doença e com uma queda na qualidade de vida da maioria dos cidadãos. Um aspecto colateral deste tipo de democracia, como foi dito, é o impacto negativo nas classes médias, gerando sua diminuição quantitativa e qualitativa, a despeito da implementação de dispositivos que tentam diminuir estes impactos negativos. No caso brasileiro, por exemplo, a expansão de crédito foi facilitada por iniciativas do governo de ampliar o acesso e reduzir os custos dos empréstimos bancários. No entanto, apesar da economia de crédito ter se institucionalizado de maneira significativa, atenuando, de alguma forma, a situação da classe média, não se pode considerar que será algo permanente, em virtude da ainda presente fragilidade do país a oscilações do mercado internacional, que já começam a se manifestar no aumento dos índices de inflação.

Desse modo, não por acaso, a dimensão social tem sido uma das características mais enfatizadas, nos últimos anos, nas análises sobre a democracia no Brasil. Embora tenha se constatado um avanço significativo no gasto social, principalmente oriundo do aumento da pressão tributária e de um bom momento econômico, mantendo a economia e o consumo aquecidos, a percepção generalizada da população é de que isto é insuficiente. O bom momento econômico revela também a falta de capacidade do Estado em atender às demandas de mais direitos econômicos, sociais e culturais, em virtude da falta de recursos, da regressividade de suas políticas ou da incapacidade de oferecer os serviços essenciais demandados pela sociedade. Nessas circunstâncias, o tipo de cultura política que se instala no país tende a reproduzir vícios e práticas deletérias para o fortalecimento democrático e para uma coesão social mais sólida. Nesse contexto, torna-se necessário rever os conceitos tradicionais de democracia no país com o objetivo, segundo Sen (2003), de fomentar mais democracia. Em síntese, pode-se dizer que, em alguns aspectos, a democracia brasileira exhibe ganhos significativos, principalmente como modelo de transmissão de poder. Porém, é necessário pensar

um modelo diferente, que incorpore as dimensões subjetivas com vistas a fortalecer a democracia. Dois desses elementos são a cultura política e o capital social.

A cultura política híbrida

A base da discussão a respeito do estado atual da democracia brasileira reside na sua incapacidade de materializar políticas públicas eficientes e eficazes. A maior parte das iniciativas de combate à desigualdade social acaba se transformando em políticas assistencialistas que não alcançam o objetivo inicial de geração de igualdade social. Os programas e políticas focados diminuem a pobreza, mas não transformam a sociedade. É preciso repensar os modelos de financiamento e de gasto público para que os setores mais necessitados disponham de um tratamento integral e não meramente uma assistência social.

Esta situação tem produzido a emergência de predisposições atitudinais de caráter negativo nos brasileiros. Verificam-se elevados índices de ceticismo político sobre a política democrática. Surge, nesse contexto, uma relação complexa entre as instituições políticas e suas práticas e o sentido e interpretação que os cidadãos dão à vida política. A incongruência entre a dimensão institucional e a prática política tem desembocado naquilo que se convencionou chamar de informalização da vida política (PACHANO, 2003).

A informalização do campo político institucionalizou o debate normativo a respeito dos méritos relativos da democracia representativa em relação à democracia direta (GERBER, 1999). Ao mesmo tempo, a popularização da democracia direta deriva das deficiências e fragilidades dos mecanismos e organizações convencionais de mediação política.

Nesse contexto, na política contemporânea, são mantidos velhos vícios de fazer política com instituições “modernas” produzindo uma ambigüidade do significado do “fazer política”, pois, em muitos casos, não se sabe se a crise de mediação política é fruto da prática política ou das instituições democráticas. De fato, tendo em vista a história do Brasil, essas duas dimensões estão interligadas.

Desse modo, a presença de crises políticas, e sua não solução definitiva, alimenta a longo prazo uma crise da democracia que se manifesta no desapego dos cidadãos aos princípios democráticos e na desconfiança em relação às instituições democráticas. As instituições formais seguem e aplicam procedimentos democráticos, porém suas práticas lhes dão outro sentido, indo de encontro às exigências normativas explicitadas na teoria. Nessas circunstâncias, se produz um paradoxo onde a institucionalidade democrática adquire estabilidade, mas geralmente carece de legitimidade. No caso brasileiro, as instituições políticas geram incentivos que encorajam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a

se concentrar em troca de favores, manchando sua imagem e, conseqüentemente, o regime, aos olhos dos cidadãos (AMES, 2001, p.4).

De maneira geral, quando a credibilidade e a legitimidade do regime são colocadas em xeque, há uma perda dos elementos de coesão social (valorização de valores nucleares da democracia), estabelecendo uma lógica política reduzida à disputa de poder, concomitantemente a uma perda de funcionalidade dos partidos, particularmente no que se refere ao desempenho de suas funções de representação.

Na ausência de uma sociedade civil vibrante e participativa, os cidadãos geralmente recorrem a mediadores privados, à margem das instituições tradicionais de mediação política, principalmente os partidos. Isto ocorre porque, de maneira geral, o Brasil pode ser caracterizado como uma sociedade de massas, superimposta a uma configuração estrutural de caráter patrimonialista. Em uma sociedade deste tipo, o Estado detém praticamente o poder absoluto na determinação das políticas públicas e a sociedade tem um papel insignificante, decorrente de um processo histórico onde aquele se estruturou antes desta. Ao refletir sobre este tema, Carvalho resgata a evolução do Estado na estruturação da cidadania no Brasil, argumentando que a cidadania é formatada a partir do Estado e não da sociedade civil, existindo, portanto, não uma cidadania, mas uma estadania (CARVALHO, 2004, p.61).

Nessa situação, não existe soberania doméstica, onde os cidadãos possam eficientemente influenciar as decisões governamentais que os afetam. A este respeito, Petras e Veltmeyer afirmam que:

“(...) la influencia creciente de actores e instituciones internacionales poderosos, como las agencias de cooperación para el desarrollo, el Fondo Monetário Internacional (FMI) o los mercados financieros globales debilitó el peso de los derechos locales de participación política” (PETRAS e VELTMEYER, 2001, p.88).

Em tal contexto, o Estado, mesmo sendo democrático, não está submetido a regras eficientes de fiscalização e é muito mais responsivo às pressões externas do que às demandas internas, razão pela qual os investimentos sociais não correspondem adequadamente às necessidades da população. As instituições convencionais de mediação política não conseguem desempenhar tal função, tornando-se alvos da hostilidade dos cidadãos. Salazar (2001), referindo-se ao caso mexicano, porém, em minha opinião, aplicável ao Brasil, afirma que:

“Los partidos actuales se comportan como las empresas electorales de una vieja clase política que sirven como arenas para el reparto del poder y gestión de intereses particulares. Postulan los atributos personales de los candidatos, no sus posiciones ni programas. La competencia se rige por las reglas de la mercadotecnia, los candidatos se venden como productos no como portadores de proyectos. La elevada inversión en las campañas publicitarias es requisito ineludible y factor de peso en los resultados electorales. La demagogia y la propaganda son moneda corriente, impunes, hasta el momento. Los liderazgos personales cercanos al caudillismo son muy prolongados. Los partidos son organizaciones verticales, corporativas, burocráticas, que no rinden cuentas a sus militantes ni a la sociedad” (SALAZAR, 2001, p.2).

A partir dessa perspectiva, é possível conjeturar que o tipo de cultura política que tem se estabelecido no Brasil ao longo de sua história se caracteriza pela internalização e naturalização, por parte dos cidadãos, da ineficiência e da pouca importância atribuída às instituições da democracia representativa. Se por cultura política se entende a existência de valores e crenças que predominam em uma sociedade (ALMOND e VERBA, 1965), então os dados, divulgados por pesquisas de opinião política (ESEB, 2002; 2006; Latinobarômetro, 2004 – 2006), revelam uma dimensão estrutural de negação da política na sua forma convencional e poliárquica.

Nesse sentido, é possível argumentar que existe uma relação causal recíproca permanente entre instituições deficientes que não produzem cidadãos com predisposições democráticas e estes, por sua vez, distanciam-se e mostram desapego por essas instituições por não acreditarem nos seus objetivos e desconfiarem de suas intenções.

No caso brasileiro, portanto, a construção de representações sobre a democracia se dá num sentido negativo, influenciado por uma memória empírica que não proporciona credibilidade aos partidos, governo ou legislativo e que, com o tempo, materializa-se numa memória coletiva de desvalorização da política fundamentada em procedimentos ou métodos. Igualmente, o fortalecimento do executivo no Brasil tem ocorrido em detrimento do Congresso (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995). De acordo com Neto e Coelho, as crises ligadas à corrupção, nos últimos três anos, mostram como o desprezo, *“por parte do Executivo, do Legislativo pode ser corrosivo para a democracia, na medida em que deslegitima e desmoraliza esta instituição e sem a qual a própria noção de democracia perde sentido”* (COELHO e NETO, 2008, p.99).

Em síntese, o quadro atual da democracia brasileira sinaliza as dificuldades que o governo enfrenta na aplicação de políticas públicas em um ambiente de desconfiança que significa distanciamento, indiferença, falta de reciprocidade e de solidariedade social. Um ambiente com essas características dificilmente conduz ao fortalecimento e muito menos à consolidação de uma cultura política democrática (entendida na sua dimensão social). Nesse cenário, um componente postulado como mecanismo ou instrumento para fortalecer a democracia é o capital social.

Capital Social

Uma dimensão que resultou do processo de redemocratização no Brasil foi a reformulação do Estado, que, em virtude da grande dívida social, voltou-se para o estabelecimento de mecanismos para sanar esse déficit.

Entre os aspectos principais do novo perfil do Estado estão: um processo de descentralização, repassando responsabilidades para estados e municípios a partir da Constituição de 1988; a tentativa de melhorar a burocracia estatal; a implementação de dispositivos de fiscalização das instituições e gestores públicos; combate a práticas de corrupção; o incentivo à participação política mais protagônica dos cidadãos e uma sociedade plenamente mobilizada com capital social.

A crise econômica que se mantém nas novas democracias, caracterizadas pela pobreza e pela desigualdade social, estimulou o interesse nas redes sociais informais como mecanismo complementar para buscar soluções a estes problemas. As redes sociais passaram a ser vistas como dispositivos estratégicos de soluções sociais. Os pobres, principalmente, foram considerados o alvo principal do fortalecimento dessas redes naquilo que se convencionou chamar de capital social, na medida em que se considerava que a coesão comunitária poderia assegurar um desenvolvimento social e econômico onde antes o Estado tinha fracassado. Nessa direção, as últimas décadas têm mostrado, por exemplo, a proliferação de organizações não-governamentais, associações comunitárias, de proteção ao consumidor, de direitos humanos, muitas delas criadas da base, por iniciativa dos próprios cidadãos.

De acordo com dados do Instituto de Serviço Global da Universidade de Washington (2004), há atualmente na América Latina cerca de um milhão de organizações da sociedade civil (OSC) que atuam, principalmente, nos campos da dimensão social: moradia, saúde, educação, segurança, direitos humanos, desenvolvimento comunitário, empoderamento cidadão, capacitação profissional dos excluídos, meio ambiente, participação social e capital social. Estas organizações são consideradas como catalisadoras de capital social, principalmente

para as camadas mais pobres, dotando-as de capacidade mobilizadora via ação coletiva para assegurar um desenvolvimento social comunitário mais incidente nas suas vidas, particularmente onde o Estado tem fracassado.

Essas redes podem ser ativadas para facilitar a ação coletiva que seja benéfica não somente para os indivíduos, mas, sobretudo, para as comunidades. Dessa forma, o capital social é um fator chave para explicar a persistência de economias locais num contexto de globalização, pois, em alguns casos, ele é mais importante do que a renda enquanto determinante de bem-estar.

A despeito das críticas que têm sido feitas ao conceito de capital social, este termo se institucionalizou com base em evidência empírica e com esforços que buscavam delimitá-lo. Nessa direção, três formas de capital social têm sido identificadas, a saber: encapsulamento (*bonding*), de ponte (*bridging*) e de conexão (*linking*). Estas dimensões têm sido úteis na compreensão das fontes e resultados do capital social. O primeiro tipo de capital social, de encapsulamento, diz respeito ao capital social que emerge das relações intra-grupo. Este tipo de capital, segundo Putnam (2000), proporciona as bases sociais e psicológicas que as pessoas desse grupo necessitam para enfrentar as dificuldades do cotidiano. No lado negativo desta dimensão, pode-se gerar um processo de exclusão daqueles que não fazem parte do grupo. Por sua vez, o capital social entre-grupos (*bridging*) se refere aos esforços das comunidades em estabelecer comunicações horizontais para resolver o dilema da ação coletiva. Finalmente, o capital social do ponto de vista do estabelecimento de contatos verticais (*linking*) se refere às relações que se produzem entre estratos diferentes de riqueza e status. Este tipo é fundamental para abrir canais de comunicação com as instituições formais além da comunidade e que proporcionam, também, o desenvolvimento econômico e bem-estar comunitário.

Um dos aspectos fundamentais que dão tangibilidade ao conceito de capital social é o contexto em que é utilizado. Quer dizer, exige do pesquisador um tratamento mais estratégico do que abstrato do termo, pois é preciso operacionalizar capital social em conexão com contextos específicos e que vão ao encontro de políticas públicas e objetivos governamentais. Trata-se, fundamentalmente, de transformar o conhecimento em ação. Por essa razão, o conceito de capital social é considerado o mais importante a emergir das ciências sociais nos últimos cinquenta anos (HALPERN, 2005, p.1), na medida em que se constitui em um meio para um fim e não um fim em si mesmo. Enquanto meio, facilita o acesso a várias formas de recursos ou apoio através das redes de relações sociais. Este processo facilita alcançar os objetivos mais amplos das políticas, tais como a redução da pobreza e da exclusão social.

O interesse a respeito de capital social deriva de duas dimensões. Em primeiro lugar, para os gestores públicos, este conceito, de alguma maneira,

resgata a dimensão social nas análises predominantemente econômicas da realidade contemporânea. Nessa perspectiva, capital social é visto como o elo mais humano que faltava quando se aplicavam modelos econômicos de mercado.

A segunda fonte de interesse advém da proliferação de pesquisas sobre esta temática na comunidade acadêmica. Capital social tem sido associado a uma melhor qualidade democrática (JEFF, 2003), a uma participação política mais protagônica (KLIKSBURG, 2006), ao desenvolvimento econômico (ROBINSON, 2006) e à educação (BAQUERO, 2006).

Nesse contexto, as redes às quais um indivíduo pertence ou se envolve no cotidiano (amigos, colegas, igreja, sindicatos, associações desportivas, partidos políticos, entre outros) são fatores que incidem na identificação e produção de capital social.

Do ponto de vista do desenvolvimento democrático, uma participação mais conseqüente dos cidadãos é considerada essencial, a qual, pressupõe-se, deriva da intensidade com que um indivíduo se envolve em associações formais ou informais e redes. A hipótese básica é que quanto mais uma pessoa participa de redes e associações, maiores as possibilidades de desenvolver virtudes cívicas que tangibilizem o bem coletivo. Existe evidência empírica que mostra a existência de capital social na promoção de cidadãos ou consumidores mais efetivos da política, na medida em que mostram que a existência de estruturas comunitárias fortes está associada, não só à promoção do desenvolvimento e da participação comunitária, mas também ao apoio a políticas públicas governamentais. As experiências mais emblemáticas desse fenômeno na América Latina advêm das experiências de Villa El Salvador no Peru; das feiras de consumo popular na Venezuela e do orçamento participativo em Porto Alegre (KLIKSBURG, 2000).

Essas referências sugerem que capital social pode incidir na promoção de instituições mais confiáveis, mas isso não significa que o contrário não possa ser verdadeiro, ou seja, que ações governamentais e instituições eficientes e eficazes não possam contribuir para a criação de capital social. O problema é que, no caso brasileiro, o governo não parece disposto a abrir sua estrutura de oportunidades políticas, desvalorizando, neste sentido, as suas próprias instituições e gerando, paradoxalmente, a necessidade de produzir capital social oriundo da sociedade *latu sensu* para melhorá-las.

O avanço democrático e a promoção do diálogo em bases equitativas pressupõem que os atores sociais estejam em igualdade de condições político-jurídicas. Na medida em que na realidade isto não se constata, o capital social emerge como categoria que capacita os setores mais desfavorecidos a participar na arena política com mais eficácia na defesa dos seus interesses. Capital social, nesta perspectiva, auxilia a garantir que a participação dos setores mais pobres seja levada em conta pelos gestores públicos, fomentando a eficácia interna dos

cidadãos. Segundo Cohen (1995), este processo atenua os efeitos das assimetrias de poder existentes. A implicação deste processo na conceituação de democracia no país é que amplia sua abrangência para além da igualdade político-jurídica, incorporando a inclusão social dos cidadãos. Trata-se, portanto, segundo Cohen, de uma democracia social, que não tem apenas um caráter corretivo do sistema existente, mas que dispõe de um importante potencial para realizar reformas destinadas a modificar os fundamentos básicos da ordem social.

Nessas circunstâncias, no caso de países como o Brasil, a questão de causalidade entre democracia e capital social ou vice-versa está longe de ser conclusiva e, de fato, influenciam-se reciprocamente. O valor da discussão de capital social reside na possibilidade de tangibilizar seus resultados para a melhoria da governança democrática, onde instituições e valores culturais subjetivos precisam ser avaliados e implementados concomitantemente.

As experiências de constituição de capital social no Brasil, particularmente o Orçamento Participativo (OP), têm servido como modelo para ser emulado em outros contextos. Milhares de iniciativas nesta região, cujo objetivo é alcançar o desenvolvimento e participação comunitária via promoção de confiança recíproca, ou seja, capital social, têm proliferado.

Assim, a despeito das diferentes definições de capital social, Halpern (2005) sugere que:

“Societies are not composed of atomized individuals. People are connected with one another through intermediate social structures – webs of association and shared understandings of how to behave. This social fabric greatly affects with whom, and how, we interact and cooperate. It is this every day fabric of connection and tacit cooperation that the concept of social capital is intended to capture” (HALPERN, 2005, p.3).

No Brasil, a idéia da necessidade de criar mecanismos que incidam em uma maior integração entre Estado e sociedade e entre os cidadãos não é nova. Por exemplo, Celso Furtado (1982), na sua reflexão a respeito do desenvolvimento econômico no Brasil, defendia a necessidade de políticas de inclusão social e de dispositivos que estimulassem uma convivência mais pacífica e orgânica entre os cidadãos. Tal preocupação também estava dentro dos estudos de Milton Santos (2005), que defendia ser necessária uma maior participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões e na fiscalização dos gestores políticos. Talvez a principal referência a respeito da importância de criar mecanismos de envolvimento mais protagônico dos cidadãos por meio de processos de mobilizações emancipatórias tenha sido Paulo Freire (1970). Desse modo, embora sem utilizar explicitamente o conceito de capital social, há, na tradição das ciências sociais

brasileiras, o reconhecimento da imperatividade de se promover o fortalecimento dos laços sociais entre os cidadãos na busca de benefícios coletivos no nível macro ou micro, bem como para produzir uma melhor governança. A natureza causal que conecta capital social e desempenho governamental é desenvolvida por Boix e Posner (1995, 1998). Para os autores, o capital social pode:

- 1) tornar os cidadãos consumidores sofisticados da política e oferecer canais por meio dos quais suas demandas possam ser articuladas;
- 2) tornar os burocratas mais cooperativos entre si;
- 3) promover a virtude na cidadania, saindo de uma dimensão individualista para uma orientação comunitária, produzindo cidadãos mais obedientes às leis e, portanto, facilitando a implementação de políticas públicas, e;
- 4) tornar a democracia o mais consensual possível.

Segundo os autores, culturas com níveis elevados de confiança facilitam a cooperação. Desse modo, a confiança e o compartilhamento de normas tornam possível solucionar uma gama ampla de problemas políticos. Tal perspectiva encontra respaldo na idéia de que democracias eficientes se fortalecem quando há uma congruência entre atitudes e comportamentos que valorizam a democracia. Nessa direção, para Sullivan e Transue (1999), as democracias necessitam da tolerância dos cidadãos em relação aos esforços de outras pessoas para participar da política. Tal comportamento conduz ao compromisso e à formação de valores democráticos. Em segundo lugar, as democracias necessitam de participação dos cidadãos. Este objetivo é alcançado quando a confiança social e política e outras características da cultura política estimulam o envolvimento na política. Nesse contexto, a confiança social é vista como fator significativo de fortalecimento de valores democráticos e no crescimento econômico (INKELES, 2000).

No entanto, cabe indagar se o novo impulso ao envolvimento político com base na construção de capital social que se inicia na virada do milênio poderá se consolidar de forma permanente. Uma segunda indagação busca avaliar se estarão crescendo as bases e precondições necessárias para que a participação protagônica tenha sucesso, limitando ou eliminando a possibilidade de uma regressão a práticas clientelistas ou tentativas de manipulação da participação cidadã. No entanto, nem as novas orientações das políticas sociais e muito menos as novas iniciativas de organização política informal têm conseguido se fortalecer com as estruturas políticas tradicionais que continuam a determinar as políticas públicas.

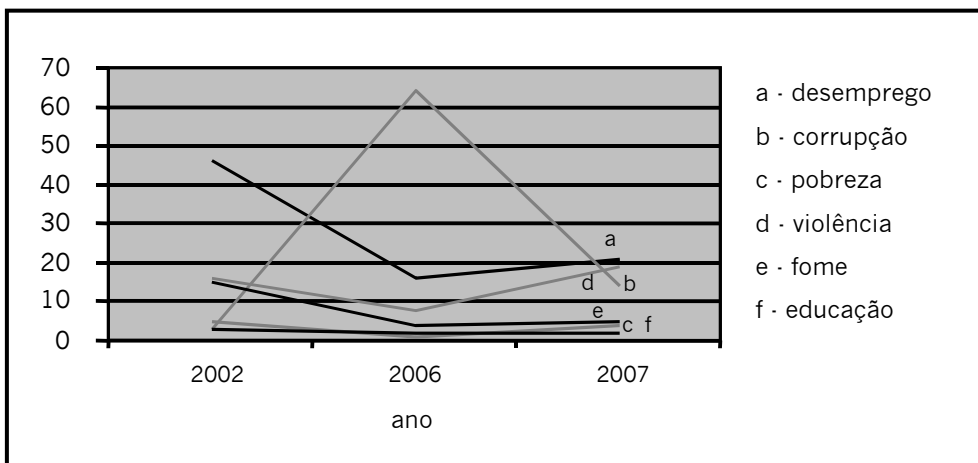
A construção de capital social depende, portanto, da organicidade entre predisposições atitudinais de adesão a valores democráticos, normas compartilhadas pela maioria da população e a existência de sanções para punir os que eventualmente se desviam dos parâmetros éticos do sistema político.

Estes três componentes básicos denominados de redes, normas e sanções, que são compartilhados pelos membros de uma comunidade, existem para produzir capital social. As sanções, por exemplo, para os que se desviam do contrato social, são fundamentais para mantê-lo. É este tópico que passamos a examinar do ponto de vista empírico.

A base empírica do Capital Social e da Cultura Política no Brasil

De maneira geral, argumenta-se que a democracia se fortalece quando os cidadãos mostram preocupações que vão além da dimensão material, por exemplo, defesa do meio ambiente, qualidade de vida e a dimensão subjetiva de bem-estar (NYE, 1997). Basicamente, diz respeito à diferença entre valores materiais e pós-materialistas (INGLEHART, 1999). No caso brasileiro, tentou-se identificar, no período entre 2002 e 2007, as percepções dos brasileiros sobre os principais problemas do país. O Gráfico 1 apresenta os resultados dessa indagação.

**Gráfico 1 – Identificação dos principais problemas do país (%)
2002, 2006, 2007**



n= 85% 2203 (2002); 95% 616 (2006); 65% 1195 (2007). A porcentagem não soma 100% pois foram excluídas as categorias com menos de 1%.

Fontes: ESEB, 2002 e 2006; LAPOP-Brasil, 2007.

Uma das variáveis que têm assumido centralidade na questão da governabilidade é que tipos de problemas as pessoas consideram mais importantes. No período examinado (2002 a 2007), o Gráfico 1 mostra, em primeiro lugar, que os brasileiros identificaram, como os principais problemas, aqueles de natureza material: desemprego, corrupção, pobreza, violência, fome e educação. Não foram mencionados problemas de caráter pós-materialista, sugerindo que a base material brasileira está longe de estar resolvida. No entanto, cabe notar que, do ponto de vista de uma avaliação pontual, o desemprego e a violência parecem estar crescendo, enquanto os problemas da pobreza, fome e educação permanecem estagnados. A corrupção mostra uma oscilação significativa em 2006, fruto, provavelmente, das denúncias do mensalão no parlamento brasileiro.

Quando a percepção de que a dimensão material não é adequada, as instituições políticas desempenham papel fundamental para criar as bases de uma legitimidade sólida que resista a tentações autoritárias, criando um ambiente de onde a dimensão material está sendo equacionada favoravelmente para a maioria da população. No entanto, como vários estudos têm mostrado (MOISÉS, 2005; BAQUERO, 2000), a avaliação das instituições políticas feita pelos brasileiros é preponderantemente negativa.

Nesse cenário, os grandes problemas estruturais do país continuam vigentes e a mão invisível da globalização e do mercado não tem conseguido gerar as bases de uma legitimidade societária. Desse modo, a democracia não se consolida em virtude de deficiências econômicas e sociais e da ausência de instituições fortes e de uma cultura política que valorize tais instituições.

Esse processo tem criado oportunidades para o surgimento e o desenvolvimento de formas alternativas de construção de identidades coletivas com base na solidariedade e reciprocidade, em outras palavras, com capital social. Nessa perspectiva, pressupõe-se que iniciativas de base que visam o fortalecimento democrático emanam de três fatores operando interdependentemente, sendo eles, as redes, as normas e as sanções.

Com base nos dados da pesquisa eleitoral realizada em 2002 no Brasil, tentou-se identificar a existência dessas dimensões conceituais. Através de análise fatorial, buscou-se aferir, basicamente, se os brasileiros distinguem conceitualmente essas três dimensões de capital social. Os dados são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Análise Fatorial dos Componentes do Capital Social, Brasil, 2002

Questões	Fatores		
	redes	normas	sanções
1. Fez contato com político ou com pessoas que trabalham na administração pública para pedir solução de algum problema ou para reclamar do próprio governo?	44		
2. Participação em algum protesto ou comício contra ou a favor do governo nos últimos 4 anos.	42		
3. Atuação com pessoas de mesmo pensamento para solução de problemas nos últimos 4 anos.	58		
4. Participaria de um abaixo-assinado?	42		
5. Participaria de manifestações ou protestos?	56		
6. Participaria de greves?	50		
7. Já participou assinando abaixo-assinado.	52		
8. Já participou em manifestações ou protestos.	65		
9. Já participou em greves.	47		
10. Opinião sobre: políticos muito honestos não sabem governar.		48	
11. Opinião sobre: não faz diferença se um político rouba ou não, o importante é que ele faça as coisas de que a população precisa.		65	
12. Opinião sobre: é melhor um político que faça muitas obras, mesmo que roube um pouco, do que um político que faça poucas obras e não roube nada.		62	
13. Opinião sobre: político que faz muito e rouba um pouco merece voto da população.		60	
14. Opinião sobre: políticos muito honestos prejudicam o funcionamento do governo.		49	
15. Opinião sobre: político que faz um bom governo deve poder desviar dinheiro público para financiar sua campanha eleitoral.		53	
16. Opinião sobre: é melhor resolver rapidamente um problema da população, mesmo que para isso seja preciso pagar por fora.		53	
17. Opinião sobre: todos os políticos roubam.			48
18. Opinião sobre prisão perpétua.			45
19. Opinião sobre pena de morte.			52
20. Opinião sobre prisão de menores.			48
21. Opinião sobre ocorrência de corrupção entre políticos no Brasil.			47

Variança explicada 35% Eigen value ≥ 1 . Rotação varimax.

Fonte: ESEB, 2002.

Os resultados revelam que os brasileiros conseguem decodificar as três dimensões hipotetizadas de capital social. O primeiro fator (“redes”) agrega variáveis atitudinais e comportamentais de envolvimento político.

Constatam-se predisposições na direção de valorizar o envolvimento político tanto convencional quanto não convencional. Este fator sinaliza que há um potencial latente de ativação de capital social com base na compreensão do que é vital, a ingerência coletiva na política.

No entanto, o segundo fator (“normas”) é preocupante, na medida em que se observa uma tendência à aceitação de um comportamento por parte dos gestores públicos que não está de acordo com princípios administrativos éticos. Muitas das obrigações sociais compulsórias dos gestores públicos, conseqüentemente do Estado, são vistas como dispositivos que funcionam simultaneamente com práticas administrativas deletérias para o processo de construção democrática. Neste fator, embora as normas sejam compartilhadas pelos brasileiros, elas produzem um conteúdo que vai de encontro à produção de capital social positivo.

Finalmente, o terceiro fator, denominado “sanções”, é incongruente com um processo positivo de desenvolvimento de hábitos democráticos. Nota-se que as variáveis que conformam este fator traduzem duas dimensões já documentadas histórica (LEAL, 1976; NUNES, 1997; FAORO, 1989) e empiricamente (BAQUERO, 2000) e que dizem respeito a posturas de resignação e hostilidade em relação à política. Os indicadores deste fator captam predisposições de caráter não republicano em relação a medidas que deveriam ser adotadas para punir os políticos que se desviam de práticas políticas éticas.

Em síntese, o fator “redes” se refere ao reconhecimento, por parte dos cidadãos, de que é necessário participar em iniciativas formais e informais. O segundo fator diz respeito a normas sociais. Existem regras que precisam minimamente ser compartilhadas. O terceiro fator se refere a como as pessoas vêem a possibilidade de introduzir sanções a comportamentos deletérios dos gestores públicos.

À guisa de conclusão

Um dos princípios fundamentais que dão sustentação à democracia formal em relação a outras formas de governo é que ela permite que os cidadãos periodicamente avaliem o desempenho dos seus representantes, punindo-os (através de não reeleição) ou recompensando-os (pela reeleição) (PITKIN, 1967; PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999). Este princípio de fiscalização (accountability) dos gestores públicos é que garante o princípio da representação política. Em outras palavras, a fiscalização está relacionada com a possibilidade de remoção de funcionários ineficientes, incompetentes e desonestos de seus cargos. É por meio deste mecanismo que o princípio da representação estaria assegurado. Em outras palavras, sem fiscalização não haveria representação. Este princípio opera com base no pressuposto de que os cidadãos têm acesso a níveis mínimos de informação que os permite exercer a fiscalização dos seus representantes.

Tal situação, entretanto, se na sua dimensão teórica é inegável, na realidade, particularmente no Brasil, deve ser vista com cautela, pois, nos últimos anos, o que se tem constatado é o funcionamento formal da democracia, porém, sem mecanismos eficazes de fiscalização. Criou-se um consenso, ao meu ver pernicioso, no meio acadêmico, de que o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) é sinônimo de bom governo, de um dinamismo empresarial, de mais salários, ou seja, de progresso social.

Se isto corresponde à realidade, por quê o país, apesar de ter aumentado seu crescimento econômico, continua a evidenciar problemas sociais e políticos sérios? Penso que a resposta a esta pergunta reside, fundamentalmente, na compreensão de que não é suficiente “avançar”, é necessário saber para onde se está avançando. Não é suficiente afirmar que se está produzindo mais ou que se está exportando mais ou que a arrecadação tributária tem aumentado, é essencial saber o que se está produzindo, para quem e como; em outras palavras, avaliar o impacto redistributivo desses aumentos formais econômicos. Segundo estudos realizados sobre como reduzir a pobreza no Brasil (SALAMA, 2006), estima-se que, para reduzir a pobreza pela metade no período de 1990 a 2015, é necessário que o país cresça a uma taxa anual de 3,44%. O problema, obviamente, está em manter esta média, pois, como se sabe, o crescimento é volátil e irregular. Desse modo, um crescimento de 5% ao ano pode ser anulado por quedas acentuadas nos anos seguintes, comprometendo a qualidade de uma democracia. Tal fato associado a predisposições atitudinais preponderantemente de ceticismo, por parte dos brasileiros, sobre as instituições políticas constitui-se num risco para a construção de um sistema socialmente eficiente.

A despeito da existência desses fatores que não possibilitam o estabelecimento de uma democracia social, grande parte da produção acadêmica na América Latina continua a defender a democracia minimalista como sendo suficiente para garantir a estabilidade política. Em nome desta estabilidade que, de fato, beneficia as grandes corporações e grupos poderosos nacionais e internacionais em detrimento da população, se justificam ajustes econômicos que continuam a promover a exclusão social e o crescimento da pobreza.

Em tal cenário, a demanda de consolidação democrática atualmente vai além da dimensão formal, e inclui a redução da pobreza e da desigualdade social. Esses aspectos requerem um novo desenho político que aumente a produtividade social por meio da fiscalização da gestão pública. É fundamental, portanto, problematizar a forma como os impostos são distribuídos entre as classes sociais e de que forma são destinados a elas.

A incorporação dos aspectos socioeconômicos à teoria da democracia não se alcança por meio da flexibilização das perspectivas teóricas existentes, mas sim repensando a própria democracia na sua dimensão mais substantiva.

É necessário, portanto, pensar em formas alternativas de revitalização da comunidade política mais ampla, por meio de mecanismos de empoderamento eficazes e que levem a um envolvimento conseqüente na política. Para alcançar tal objetivo se faz imperativo pensar a democracia em termos sociais, o que implica enfrentar desafios de confronto civilizado, mas diferente, com as instituições internacionais, tais como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Se isto não for feito, todos os avanços sociais serão paliativos e estarão longe de se constituir em mecanismos de emancipação democrática. Internamente, é necessário estabelecer mecanismos de fiscalização societários, ou seja, que partam da base da cidadania e não impostos pelo regime que está no poder. Tornou-se moda, nos últimos anos, a criação de Conselhos de fiscalização em todas as instâncias, mas que carecem de eficácia, pois seus componentes são designados por quem está no poder, limitando sua autonomia de decisão. Na verdade, agem como fachadas de legitimidade das ações em que a grande maioria da população fica excluída das políticas sociais.

Da análise feita até aqui, fica evidenciado que uma sociedade de massas que preserva condicionantes histórico-estruturais deletérios para a construção democrática pode, no máximo, aspirar e sustentar uma democracia instável, na qual inexistem instituições sólidas, a maioria dos cidadãos não está qualificada para agir num sentido protagônico na política, o comportamento político se caracteriza por sua dimensão emocional e subjetiva, os partidos não são vistos como entidades realmente representativas das aspirações da população e os representantes eleitos não são fiscalizados, portanto, geralmente não prestam contas dos seus atos, caracterizando o que Burke (1942) denominava de “mandato

livre”. Em democracias instáveis, predominam traços clientelísticos, personalistas e patrimonialistas. Infelizmente, esse parece ser o caso do Brasil, onde mudam os governantes e os regimes, mas os problemas continuam os mesmos e até se agravam. É por isso, que diante de uma situação de crise aguda, aparece o fantasma de retrocessos institucionais. Talvez, o capital social e o empoderamento emancipatório pudessem se constituir em dispositivos de mudança de rumo.

Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, D. JOHNSON, S. ROBINSON, J.A. “The colonial origins of comparative development. An empirical investigation”. *American Economic Review*, vol.91, nº5, 2001.

ACEMOGLU, D. JOHNSON, S. ROBINSON, J.A, and YARED, P. Income and democracy. National Bureau of Economic Research. Cambridge Mass. *Working Paper*, nº11205, 2006.

ALMOND, G. VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown and Company (Inc.), 1965.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

BAQUERO, M. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

BAQUERO, R. “Empoderamento: questões conceituais e metodológicas”. *Revista Redes*, vol.11, nº2, 2006.

BESLEY, T. e COATE, S. "Sources of inefficiency on a representative democracy: a dynamic analysis". *American Economic Review*, vol.88, nº1, 1998.

BOIX, C. and POSNER, D. N. *Making social capital work: a review of Robert Putnam's Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Draft Review, 1995.

_____. "Social capital: explaining its origins and effects on government performance". *British Journal of Political Science*, vol.28, 1998.

BORGUIGNON, F. and VERDIER, T. "Oligarchy, democracy, inequality and growth". *Journal of development studies*, vol.62, nº2, 2000.

BURCHARDT, H-J. "Desigualdad y democracia". *Revista Nueva Sociedad*, mayo- jun., 2008.

BURKE, E. Discurso a los electores de Bristol. In: BURKE, E. *Textos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1942.

CAROTHERS, T. "The end of the transition paradigm". *Journal of democracy*, vol.13, nº1. 2002.

CARVALHO, J. M de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: CARVALHO, J. M de. *Pontos e Bordados: Escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CELI, P. Más allá del paradigma de la democracia y su desencanto. In: BUNGER, H.-V. e QUINTERO, R.(eds.). *Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza: América Latina en una perspectiva comparativa*. Quito. Ildis, 2007.

CEPAL. Levantamento Econômico da América Latina e o Caribe. *Relatórios Anuais de 1990 a 1995*. Nações Unidas, Santiago do Chile.

COHEN, R. *Associations and democracy. The real utopics project*. Vol.1. Verso, Conderes. 1995.

CORAGGIO, J. L. "América Latina: necesidad y posibilidades de otra economía". *Revista Otra Economía*, vol.2, nº2, primeiro semestre 2008.

DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: Editora da USP, 1997.

_____. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2000.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

FERREIRA, F. H.C., LEITE, P., LITCHFIELD, J. A. e ULYSSEA, G. "Ascensão e queda da desigualdade no Brasil". *Econômica*, vol.8, nº1, jul. 2006.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 - 1994". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol.38, nº3, 1995.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1982.

GERBER, E. *The populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

HALPERN, D. *Social capital*. Cambridge: Polity Press, 2005.

HAYEK, F.A. *The constitution of Liberty*. Chicago. Chicago University Press, 1960.http://econ-www.met.edu/faculty/index.htm?prof_id=acemoglu&type=paper. Disponível em: <http://brasil.gov.br/noticias/em_questao/.questao/eq663/emquestao_view?portal_>. Acesso em: 13 ago. 2008.

IGP-M Índice Geral de Preços de Mercado. Disponível em: <www.portalbrasil.net/2006/indices/dolar/dezembro.htm>. Acesso em: 26 jun.2008.

INGLEHART, R. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

INKELES, A. "Measuring social capital and its consequences". *Policy Sciences*, vol.33, nº3 e nº4, 2000.

JEFF, F. "Making social capital work for public policy", *Horizons*, vol.6, nº3, 2003.

KLIKSBERG, B. *Capital Social y Cultura*. Editora Fondo de Cultura, 2000.

_____. Como avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones Estratégicas. *Trabalho apresentado no XI Congresso Internacional del CLAD*. Guatemala, nov. 2006.

LAPOP. *Latin American Public Opinion Project*. Nashville: Vanderbilt University, 2007.

LATINOBARÔMETRO. *Relatório de 2005*. Disponível em:
<<http://www.purochile.org/inf2005I.pdf>>.

LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

LONDOÑO, J.L. *Distribución del ingreso y desarrollo económico*. Bogotá. Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo y Banco de la República, 1995.

MACHINEA, José L. e KACEF, O. La coyuntura económica de América Latina. Se justifica el optimismo? In: *Hacia un nuevo pacto social*. Políticas sociales para un desarrollo integral en América Latina. CEPAL/Santiago de Chile-Barcelona, 2008.

MENENDEZ-CARRIÓN, A. La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas. In: LARA, F. B. *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO, 2003.

MENON, V. S. Globalisation, state and disempowerment: study of farmers suicide in Warangal. *ICFAI Business School, Ahmedabad*. nº3, Dec.2006.

MISHLER and ROSE, R. Political Support for incomplete democracies: realist vs idealist theories and measures. *XVIII Congreso of the IPSA*. Québec, Canada. Aug. 1-5, 2000.

MOISÉS, J. A. "A desconfiança nas instituições democráticas". *Opinião Pública*, vol.11, nº1, mar. 2005.

MORLINO, L. "Explicar la realidad democrática: que tan relevantes son las tradiciones autoritarias". *Revista de Ciencia Política*, vol.27, nº2, 2007.

MUSSI, C., AFONSO, J. R.R. "Como conciliar desarrollo economico con bienestar social. Algunas reflexiones sobre los nuevos desafios latinoamericanos". *Revista Nueva Sociedad*, nº215, mayo-jun. 2008.

NETO, O. A e COELHO, F. C. "Brasil en el 2007: El desencuentro entre la economía y la política". *Revista de Ciencia Política*, vol.28, n°1, 2008.

NORTH, D. *Institution, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

NYE, J. Introduction: the decline of confidence in government. In: NYE, J. et al. *Why people don't Trust Government*. Harvard: Harvard University Press, 1997.

ONU. *Relatório das Nações Unidas para o desenvolvimento*, 2004.

PACHANO, S. *Ciudadania e identidade*. In: PACHANO, S. (org.). *Ciudadania e identidade*. Quito: Flacso, 2003.

PÉREZ, P. La desconsolidación de la democracia: el Modelo Venezolano. *Congreso de los Americanistas*. Santiago de Chile, 2003.

PETRAS, J. F. and VELTMEYER, H. *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century*. New York: Zed Books, 2001.

PIERÓ, G. P. "Desigualdad y pobreza: América latina y Europa desde 1950". *Revista Política y Cultura*. México, n°20, Otoño 2006.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PNUD. *La democracia en America Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

PRZEWORSKI, A. and LIMONGI, F. "Political regimes and economic growth". *Journal of Economic Perspectives*, vol.7, n°3, 1993.

PRZEWORSKI, A., STOKES, S. and MANIN, B. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, A., STOKES, S. and MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

ROBINSON, J.A. "Economic development and democracy". *Annual Review of Political Science*, nº9, 2006.

RODRIG, D. Growth strategies. In: AGHION, P. and DURLAUF, S. (eds.). *Handbook of economic growth*. Amsterdam, 2005.

SALAMA, P. "A queda do nível de pobreza: sucessos aparentes na Ásia, fracassos na América Latina". *Revista do Observatório das Nacionalidades*, vol.2, nº1, jan.-jul. 2006.

SALAZAR, G. Memoria histórica y capital social. In: DURSTONN, J. e MIRANDA, F. (Comp.). *Capital Social y políticas públicas en Chile*. Serie Políticas Sociales. Vol.1. CEPAL, Chile, out.2001.

SANCHEZ-PARGA, J. Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del desgobierno. *Ecuador Debate*, nº53, Quito-Ecuador, agosto de 2001.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SEN, A. K. *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza, 2003.

SOLT, F. "Economic inequality and democratic political engagement". *American Journal of Political Science*, vol. 22, nº 1, jan.2008.

SULLIVAN, J. L. and TRANSUE, J. E. "The psychological underpinnings of democracy: a selective review of research on political tolerance, interpersonal trust, and social capital". *Annual Review of Psychology*, 50, 1999.

SZTOMPKA, P. *Trust – A sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

TAVARES, L. S. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002.

TEZANOS, J. F. Presentación: In: TEZANOS, J. F. (Ed.) *La democracia post-liberal*. Madrid: Editorial Sistema, 1996.

TURNER, B. S. *Citizenship and social theory*. Beverly Hills: Sage, 1994.

WEHR, I. Decentering citizenship: a genealogical attempt to construct sociology of citizenship through Latin American lenses. *Trabalho apresentado no XXVII Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*, 2007.

Marcello Baquero - baquero@orion.ufrgs.br

Recebido e aprovado para publicação em agosto de 2008.