

DEMOCRACIA E VALORES CÍVICOS: UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA?

André Marengo dos Santos

RESUMO

Este artigo procura refutar a proposição de que o bom funcionamento das democracias está condicionado a um determinado conjunto de valores e crenças culturais. Para tanto, procede-se a um exame das variações de indicadores relativos à presença de valores cívicos em poliarquias institucionalizadas, poliarquias recentes e não-poliarquias, constatando-se uma relação modesta entre desempenho democrático e valores cívicos. Operacionaliza-se então o modelo *de power-sharing* de Lijphart, com o intuito de identificar o tipo de configuração institucional associado à estabilidade e ao desempenho eficaz das democracias.

Palavras-chave: democracia; poliarquia; valores cívicos; teoria institucional.

SUMMARY

This article seeks to refute the proposition that, in order to work well, democracies need a certain set of cultural values and beliefs. Therefore, it analyzes the variations of indicators related to the presence of civic values in institutionalized, recent and non-polyarchies, observing a weak relation between democratic performance and civic values. So, it explores the Lijphart's power-sharing model to identify the type of institutional configuration that can be related to democracies' stability and efficient performance.

Keywords: democracy; poliarchy; civic values; institutional theory.

Este trabalho busca verificar em que medida os valores cívicos constituem uma condição para o êxito de instituições democráticas nacionais. Inicialmente retoma-se na literatura recente o argumento de que tais valores prenunciariam o curso de ação adotado pelos agentes, de modo que as crenças manifestas pelos indivíduos permitiriam inferir seus comportamentos quanto às instituições políticas. Procura-se em seguida criticar essa noção com base na proposição da teoria institucional de que os valores informados são refratados pelos condicionamentos institucionais, os quais podem produzir escolhas divergentes das crenças iniciais.

Procede-se então a um exame comparativo de indicadores relativos à presença de valores em poliarquias institucionalizadas, poliarquias recentes e não-poliarquias, revelando-se uma relação modesta entre desempenho democrático e valores cívicos, sobretudo ao se separar da análise as poliarquias institucionalizadas. Por fim, operacionaliza-se explicação alternativa

mediante o modelo de "poder compartilhado" de Lijphart, a fim de verificar se a configuração institucional, na medida em que evita competições de tipo soma-zero, oferece condições para a estabilidade e o desempenho eficaz das instituições poliárquicas.

Valores cívicos realmente importam?

Nos anos 1990, certo desencanto quanto aos resultados apresentados por novas democracias — especialmente no Leste Europeu e na América Latina — suscitou na ciência política uma indagação sobre o que estaria faltando a essas experiências para que apresentassem o desempenho eficaz de sociedades democráticas exemplares, como as da Europa ocidental e dos Estados Unidos. O diagnóstico de que a adoção de modelos institucionais poliárquicos teria sido insuficiente em face da precária tradição democrática daquelas sociedades levou vários pesquisadores a seguir uma pista cujas coordenadas eram os valores e crenças compartilhados pelos cidadãos, sob a hipótese de que a dimensão cultural seria a mais relevante para explicar o êxito ou fracasso de projetos democráticos nacionais¹.

O produto de maior repercussão dessa linhagem analítica talvez tenha sido o conceito de *capital social*, desenvolvido a partir dos trabalhos de Robert Putnam. Embora uma genealogia intelectual possa localizar suas origens mais remotas², foi provavelmente com Putnam que o conceito adquiriu o *status* e a audiência que acabaram por convertê-lo em pedra angular de pesquisas em áreas tão diversas. Nas palavras do autor, *capital social* parece ter um significado singelo:

*A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Aqui o capital social diz respeito a características da organização social como confiança e normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas*³.

Para Putnam, um estoque de capital social ofereceria soluções para problemas de interação social do tipo "dilema do prisioneiro", em que externalidades e escassez de informação incentivam a escolha de ações não cooperativas, em detrimento de todos os indivíduos envolvidos⁴. O capital social seria intensivo, por exemplo, nas cooperativas de crédito rotativo, pautadas pela presença de confiança e de normas de reciprocidade entre os indivíduos, o que reduziria a dúvida quanto à cooperação dos demais e fomentaria uma expectativa de ganhos associados a uma ação concertada.

(1) Cf. Inglehart, Ronald. *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997; Norris, Pippa (org.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Nova York: Oxford University Press, 1999; Pharr, Susan J. e Putnam, Robert D. (orgs.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000; Harrison, Lawrence E. e Huntington, Samuel (orgs.). *A cultura importa — os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record, 2002; United Nations Development Program (UNDP). *Democracy in Latin America: towards a citizens' democracy*. Nova York, 2004.

(2) Cf. Farr, James. "Social capital: a conceptual history". *Political Theory*. vol. 32, nº 1, 2004.

(3) Putnam, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996, p. 177.

(4) Idem. "Bowling alone: America's declining social capital". *Journal of Democracy* (Baltimore), vol. 6, nº 1, 1995.

Distinguindo ainda a reciprocidade em que há troca simultânea de bens com valor equivalente daquela sem implicação temporal e valorativa, Putnam identifica nesta última um estoque de capital social nos interstícios das interações sociais.

Seguindo nessa trilha, Fukuyama adverte que o capital social não corresponderia a quaisquer normas e valores compartilhados, uma vez que estes podem ser os *errados*. Os elementos que se traduziriam em capital social, reduzindo custos de transação e assegurando o cumprimento de acordos formais, seriam *honestidade* e *reciprocidade*, embora constituam dimensões de difícil mensuração, como reconhece o autor. Aqui é difícil deixar de notar um tom *naïf* que curiosamente aproxima essa reflexão acadêmica da linguagem empregada em pregações de *moral e cívica*: "As normas que produzem o capital social precisam incluir, substantivamente, virtudes como falar a verdade, cumprir obrigações e exercer a reciprocidade"⁵.

De forma análoga, Inglehart distingue tradições culturais voltadas à *sobrevivência* e à *auto-expressão*. O primeiro caso corresponderia a sociedades que

*são deficientes em confiança interpessoal, são relativamente intolerantes com grupos de fora, demonstram pouco apoio à igualdade entre os sexos, enfatizam valores materialistas, têm níveis relativamente altos de fé na ciência e na tecnologia, são relativamente fracas em ativismo ambientalista e relativamente favoráveis a um governo autoritário*⁶.

Já as culturas de auto-expressão se pautariam, ao contrário, por confiança interpessoal, tolerância e participação nos processos decisórios, o que as tornaria mais propensas a gerar democracias estáveis. Nesse ponto não parece difícil notar uma descendência conceitual da noção de *cultura cívica*, difundida nos anos 1960 a partir dos trabalhos de Almond e Verba. Em comum, uma noção de desenvolvimento, orientada agora na perspectiva de valores racionais, tolerantes, confiantes e pós-modernos. Segundo Inglehart, ao desenvolvimento econômico geralmente se seguiria declínio dos valores religiosos, do provincianismo e das identidades culturais tradicionais, promovendo-se assim a geração de uma cultura associada à democracia.

Putnam sugere que as diferenças regionais verificadas na Itália seriam o resultado da desigualdade dos estoques de capital social encontrados no Norte e no Sul do país. Dessa forma, o dinamismo socioeconômico e o êxito em políticas de descentralização administrativa observados nas comunidades do Norte decorreriam da sua tradição de participação cívica, cujas raízes remontariam à *colaboração horizontal* encontrada na experiência das cidades republicanas da Itália setentrional entre os sécu-

(5) Fukuyama, Francis. "Capital social". In: Harrison e Huntington (orgs.), op. cit., p. 156.

(6) Inglehart, Ronald. "Cultura e democracia". In: Harrison e Huntington (orgs.), op. cit., p. 138.

los XI e XIV. Em contraste, a patronagem arraigada na cultura do Sul seria herdeira dos padrões autocráticos e feudais não dissolvidos pelas ondas do Renascimento. Para Putnam, em suma, "a comunidade cívica tem profundas raízes históricas", o que constituiria "uma afirmação deprimente para os que vêem a reforma institucional como estratégia de mudança política"⁷.

Tal convicção no constrangimento imposto por tradições históricas pode ser encontrada ainda em Inglehart, para quem a determinação histórica de uma sociedade como "protestante, ortodoxa, islâmica ou confuciana cria zonas culturais com sistemas de valores altamente distintos que persistem quando isolamos os efeitos do desenvolvimento econômico", e de forma mais radical em Lipset e Lenz, que associam intervenção estatal ao catolicismo e mercado e livre-iniciativa ao protestantismo⁸.

Contudo, condicionamentos produzidos por padrões culturais de longo prazo não seriam irreversíveis. Assim, pode-se entender a inquietação de Putnam quanto ao que lhe parece constituir uma tendência à perda de vigor cívico e ao declínio da participação associativa nos Estados Unidos, que ele expressa mediante a metáfora do indivíduo jogando boliche sozinho: "Hoje há mais americanos jogando boliche do que nunca, mas a participação em ligas de boliche organizadas tem despenca-do há pelo menos uma década"⁹. Se os indicadores do fenômeno parecem convincentes (queda da participação eleitoral e da filiação a associações voluntárias), são perturbadoras as razões supostas por Putnam para explicá-lo: a entrada das mulheres no mercado de trabalho "reduziu o tempo e a energia disponíveis para a formação de capital social"; a maior mobilidade territorial dissolveu o padrão da estabilidade residencial familiar e, portanto, das relações de vizinhança, que constituem as raízes sociais do engajamento cívico; a erosão dos núcleos familiares, com redução da frequência de casamentos e do número de filhos e aumento da taxa de divórcios, tornou mais rarefeitas as redes responsáveis pela geração de capital social; por fim, a televisão teria alterado e individualizado o padrão de acesso à informação do cidadão norte-americano¹⁰.

Enquanto a apresentação conceitual do capital social em termos de valores, redes sociais, reciprocidade e participação cívica parece inocentemente singela — a despeito ou até por conta de seu caráter de *passerpartout*, que se presta a moldar-se segundo fenômenos e contextos os mais diversos —, é no diagnóstico de sua erosão que sobressaem os contornos mais preocupantes dessa empreitada teórica. Parece difícil ignorar o romantismo conservador presente na nostalgia de uma América perdida. Quando Putnam exalta a comunidade local, a vizinhança, a família, pode-se ouvir o eco de uma *Gemeinschaft* tradicional, que pouco tem em comum com a utopia da ampliação do escopo da cidadania nos processos públicos decisórios. A comunidade de Putnam tem na família seu elo socializador fundamental, na mulher desocupada e sociável sua urdidura e no idílico núcleo residencial local o território e a história em que se apóia. Tampouco se deve menosprezar a advertência de Norris de

(7) Putnam, *Comunidade e democracia*, loc. cit., p. 192.

(8) Inglehart, "Cultura e democracia", loc. cit., p. 133; Lipset, Seymour M. e Lenz, Gabriel S. "Corrupção, cultura e mercados". In: Harrison e Huntington (orgs.), op. cit., pp. 184-85.

(9) Putnam, "Bowling alone", loc. cit., p. 70.

(10) *Ibidem*, p. 74-75.

que "tolerância e confiança entre membros de uma comunidade não necessariamente implicam tolerância com indivíduos de fora, dando-se às vezes o exato oposto"¹¹ — ou seja, forte concentração de redes sociais e normas compartilhadas nem sempre equivalem a cooperação generalizada, podendo representar também fonte de conflitos, até mesmo de tipo soma-zero¹².

Curiosamente, o mito tocquevilliano de uma nação construída sob o esforço dos "condados sem o conde", opondo-se ao despotismo centralizador do Estado nacional, representa o *leitmotiv* tanto para linhas de pensamento que se põem a rastrear os valores e padrões culturais que (necessariamente) estariam na origem de instituições singulares quanto para versões bem menos respeitáveis desse romantismo comunitário, encontráveis particularmente entre republicanos conservadores norte-americanos. Como demonstra Skocpol, a era tocquevilliana da associação (1820-40), longe da imagem idealizada de uma simples profusão de comunidades locais autóctones, resultou da indução de instituições extralocais sobre as organizações dos "cidadãos comuns". A autora destaca três fatores: o contexto mobilizador suscitado pela ampliação do sufrágio adulto masculino e pelo surgimento de partidos competitivos, a atuação de jornais e periódicos, em sinergia com as associações locais, e o impacto do crescimento do serviço postal, ampliando o acesso às informações e a representação da administração federal nas pequenas municipalidades. Assim, partidos, jornais e correios teriam desempenhado um papel de agregação nos núcleos locais, o que faz da participação cívica algo muito diferente do mito de uma cooperação espontânea, externa e anterior às instituições políticas¹³.

Em perspectiva análoga, Tarrow questiona a causalidade proposta por Putnam para interpretar a dualidade Norte/Sul da experiência italiana, que parte da sociedade civil e passando pelo capital social chega às instituições políticas. Segundo ele, a interpretação de Putnam peca pela seletividade no uso das evidências históricas, desprezando aquelas que poderiam contestar suas hipóteses ao apontar, por exemplo, as raízes não-horizontais das associações no Norte da Itália, a influência dessa região na geração do fascismo e a concentração do fenômeno da corrupção política nas cidades setentrionais italianas no início dos anos 1990. Na hipótese alternativa de Tarrow, "a causa efetiva do desempenho das instituições regionais tanto no Norte como no Sul não é nem cultural nem associativa, mas política". Assim, a força política das cidades-república é que teria criado no Norte um ambiente no qual puderam florescer governos republicanos e uma sociedade civil pujante, ao passo que os regimes que historicamente governaram o Sul da Itália, todos estrangeiros, o fizeram "sob uma lógica de exploração colonial [...], induzindo seus habitantes a uma vida política mediada por mecanismos de patronagem, paternalismo e poder monetário"¹⁴. Em outras palavras, a proposição de Tarrow inverte a conexão causal de Putnam, antepondo a estrutura política à cultura da sociedade civil.

(11) Norris, Pippa. *Making democracies work: social capital and civic engagement in 47 societies*. Paper para a conferência "Social capital: interdisciplinar perspectives", do programa European Research Conferences (Euresco), University of Exeter, set. 2000, p. 6.

(12) A experiência contemporânea da Colômbia oferece relevantes referências a respeito (cf. Pécaut, Daniel. "Order and violence: the two sides of Colombian stability". In: Devoto, Fernando e Di Tella, Torcuato (orgs). *Political culture, social movements and democratic transitions in South America in the twentieth century*. Milão: Feltrinelli, 1997).

(13) Skocpol, Theda. "The Tocqueville problem: civic engagement in American democracy". *Social Science History* (Pittsburgh), vol. 21, nº 4, 1997.

(14) Tarrow, Sidney. "Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's *Making democracy work*". *American Political Science Review* (Washington), vol. 90, 1996, p. 394.

Faça o que eu digo ou faça o que eu faço?

As virtudes preditivas do capital social se apóiam sobretudo na premissa de que há estreita correspondência entre os valores (ou preferências) expressos pelos agentes e o seu curso de ação: as crenças manifestas pelos indivíduos permitiriam inferir a possibilidade de que eles sigam tal ou qual orientação em relação às instituições políticas, já que seu comportamento poderia ser decifrado a partir da identificação dos valores que lhes são próprios. Dessa forma, normas de reciprocidade generalizadas e densas redes de relações sociais seriam bons augúrios para instituições democráticas, ao passo que precária confiança social seria um mau indício. As matrizes que informam esse esquema analítico podem ser encontradas tanto no behaviorismo dos anos 1950 quanto no "individualismo metodológico" das teorias da ação racional dos anos 1970. Para ambos, valores ou preferências são formados exogenamente ao jogo político e condicionam a configuração e a dinâmica das instituições.

A teoria institucional promoveu uma inflexão nesse fluxo ao atribuir à estrutura das instituições, mais do que o *status* de resultado da agregação de valores, a condição de variável capaz de converter preferências em ações não necessariamente correspondentes às pretensões originais. Embora mantendo a noção de formação de preferências como um processo prévio e exógeno às instituições políticas, a perspectiva adotada pelos "institucionalistas da escolha racional" define a escolha da ação como resultado de mecanismos *endógenos* às instituições. Ao contrário daquela suposição de associação direta entre preferências e ação, na qual aquelas constituiriam os melhores indicadores desta, supõe que o curso da ação não é o resultado necessário dos valores informados, na medida em que os condicionamentos institucionais podem refratá-los e até mesmo produzir escolhas que contradigam as crenças iniciais. Assim é que a estrutura de oportunidades oferecida por regras e incentivos institucionais pode conduzir um agente a escolhas subótimas para alcançar o resultado desejado¹⁵.

Se num cenário marcado pela ausência de prêmios e sanções institucionais um comportamento *free-rider* pode representar o curso mais racional de ação (o que poderia explicar a freqüente ocorrência de movimentos coletivos), nas condições em que a estrutura institucional influi sobre as inclinações individuais pode-se esperar obediência às instituições legais, formação de maiorias legislativas e afluência às cabines de votação (embora as palavras dos indivíduos possam sugerir o contrário). Satz e Ferejohn argumentam que a racionalidade presumível da ação social reside não no comportamento de um indivíduo em particular (interpretação individualista da teoria da escolha racional), mas em regularidades que orientam o comportamento de um conjunto de indivíduos em meio às "estruturas de interação social em mercados, governos e outras instituições"¹⁶. As instituições apresentam um padrão seletivo, eliminando comportamentos discrepantes com a sua estrutura de prêmios e sanções, como a generosidade

(15) Cf. Rothstein, Bo e Stolle, Dietlind. *How political institutions create and destroy social capital: an institutional theory of generalized trust*. Paper para o *workshop* do projeto de pesquisa "Honesty and trust: theory and experience in the light of post socialist experience", Collegium Budapest, nov. 2002.

(16) Satz, Debra e Ferejohn, John. "Rational choice and social theory", *The Journal of Philosophy* (Nova York), vol. XCI, n° 2, 1994, p. 74.

cristã no mercado econômico, o fundamentalismo ideológico na competição eleitoral etc. Assim, comportamentos racionais são aqueles capazes de adaptar-se às condições de oferta e demanda promovidas pelas instituições dentro das quais se desenrola a ação.

Instituições sobrevivem quando são capazes de produzir respostas eficazes aos problemas de ação coletiva. Isso implica redução dos custos de transação social, decorrentes sobretudo das externalidades presentes na produção de bens sociais, e disponibilização da informação necessária para a coordenação de comportamentos cooperativos. Se o lapso que separa a escolha de cursos de ação alternativos de comportamentos cooperativos pode ser representado pela confiança na reciprocidade do comportamento dos demais, parece inconvincente supor que a geração espontânea dessa confiança social não só venha antes (e independa) de um quadro institucional propício (por mais rudimentar que este seja) como seja condição para seu surgimento.

Laços de confiança recíproca podem ser um antídoto para circuitos na ação social do tipo "dilema do prisioneiro", mas a sua constituição parece resultar sobretudo de uma estrutura de oportunidades específica. Interações repetidas no tempo são uma condição para que cada agente, tendo a possibilidade de medir as conseqüências da escolha, possa dispor de mais informação e sobretudo interferir nas escolhas de seus interlocutores. A repetição das decisões interdependentes pode dirimir o dilema do prisioneiro ao criar condições para o monitoramento do comportamento dos demais, evidenciar ganhos ou perdas de reputação social e permitir recursos de punição ao transgressor. No entanto, algumas peculiaridades do quadro institucional afetam o grau em que interações repetidas ampliam o estoque de informação, a reputação social e o potencial de sanção ao comportamento dos jogadores: o tamanho da organização, suas fronteiras, a escala da repetição e a existência de normas prévias¹⁷.

O fator "tamanho da organização" corresponde a um achado consagrado por Olson: a probabilidade de ação concertada é uma função da medida em que os atos individuais são perceptíveis aos demais membros de um grupo. Assim, em grupos maiores a participação de um membro poderá ser imperceptível aos olhos dos demais, ampliando os custos organizativos para a geração da ação. Da mesma forma, o ganho individual representa nesse caso apenas uma fração do ganho total, ficando mais distante do ponto ótimo da relação custo/benefício na ação coletiva. Olson concebe a percepção sobre o comportamento dos demais "em termos do grau de informação e dos arranjos institucionais que na verdade existem em qualquer grupo"¹⁸.

Uma outra circunstância que afeta a estrutura institucional é a existência de fronteiras que a diferenciam de seu ambiente externo e definem as condições para o ingresso na condição de membro da instituição. Embora propicie fluxo de inovação e flexibilidade, uma circulação intensa amplia as dificuldades e custos para a provisão de um estoque de informação compartilhada entre os membros, necessário para reduzir a incerteza sobre o

(17) Cf. Ostrom, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

(18) Olson, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 58.

comportamento de cada um. Via de regra, a informação é o resultado de processos de treinamento em que os indivíduos, mediante a observação do comportamento reiterado dos demais, adquirem a possibilidade de firmar compromissos recíprocos, antecipando a possibilidade de que sejam cumpridos ou não por seus pares. Quando a definição de quem pertence ou não à organização é turvada por fronteiras fluidas, diminuem o potencial de monitoramento e a eficácia da reputação como norma para a ação individual.

Em suma, parece haver uma espiral de retroalimentação em que procedimentos e arranjos institucionais repetidos no tempo geram normas e valores e estes por sua vez se cristalizam em instituições sedimentadas. Variações diacrônicas nesse processo podem explicar a distinção estabelecida por March e Olsen entre modelos institucionais *integrativos*, impregnados por códigos de conduta rigorosos, e *agregativos*, presididos pelo cálculo das conseqüências associadas às escolhas e ao curso de ação de cada um¹⁹. A densidade normativa das instituições integrativas pode proceder de repetições que com o tempo se convertem em rotina, transformando cálculos racionais em códigos de conduta percebidos como obrigatórios por todos os agentes.

A tradição constituída de Maquiavel a Schumpeter permitiu à ciência política distinguir-se de um pensamento crédulo, cuja representação caricata pode ser encontrada nas pregações de "moral e cívica". Com Schumpeter descobre-se que democracia não se singulariza por superioridade normativa, convicção ética ou obrigatoriedade de justiça em seus resultados. Trata-se cruamente de procedimentos que obrigam todos a se submeter à competição pelo acesso aos postos de comando político. Com Dahl compreende-se que a aceitação dessas regras decorre sobretudo de um cálculo no qual o custo da exclusão excede o da tolerância. Uma dispersão nos recursos de poder que torne improvável ou impraticável um oligopólio ou que eleve a incerteza quanto aos resultados e, portanto, à posição de cada um após a competição tende a converter os agentes em praticantes de jogos de soma variável. Poliarquias são pautadas menos pelo credo democrático (embora este, pela rotina institucional, possa vir a premiar ou punir reputações) e mais por um cálculo de riscos e oportunidades. Perspectiva análoga é adotada por Weingast, para quem o desempenho democrático pode ser explicado menos por valores compartilhados pelos cidadãos e mais pela sua participação na resolução de problemas de coordenação, o que os habilita a impor limites às margens de ação das autoridades constituídas²⁰.

Parece convincente supor a convivência de valores pouco cívicos, como desconfiança nos políticos, partidos e parlamentos, com o recurso a redes de lealdade e de distribuição de benefícios concentrados do tipo "conexão eleitoral", que configura uma integração por vias tortas ao mundo da política. O mesmo indivíduo que repete todos os lugares-comuns de aversão à política não abre mão da possibilidade de acionar contatos pessoais para satisfazer suas queixas e demandas²¹. Daí a sugestão de Rothstein e Stolle de que "as pessoas compensariam sua falta de confiança nas instituições políticas incrementando sua conectividade com aquelas

(19) March, James e Olsen, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. Nova York: The Free Press, 1989.

(20) Weingast, Barry. "The political foundations of democracy and the rule of law". *American Political Science Review* (Washington), vol. 91, nº 2, 1997.

(21) Conforme as palavras de um deputado, entrevistado pelo autor em 1992: "Normalmente as pessoas dizem: 'Os deputados não prestam'. E se a gente está junto elas dizem: 'Menos tu'. Mas na verdade estão sempre falando mal do parlamento".

(22) Rothstein e Stolle, op. cit., p. 9.

(23) Landé, Carl. "The dyadic basis of clientelism". In: Schmidt, Stephen e outros (orgs.). *Friends, followers and factions: a reader in political clientelism*. Berkeley: University of California Press, 1977.

(24) Cf. Fukuyama, op. cit., p. 40.

(25) Cf. Lagos, Marta. "How people view democracy: between stability and crisis in Latin America". *Journal of Democracy* (Baltimore), vol. 12, nº 1, 2001.

(26) Cf. Lijphart, Arend. "The structure of inference". In: Almond, Gabriel e Verba, Sidney (orgs.). *The civic culture revisited*. Londres: Sage, 1989.

(27) Cf., respectivamente, Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercado y de Asesoramiento <www.gallup.com.br>; International Institute for Democracy and Electoral Assistance <www.idea.int>.

(28) Cf. Reis, Bruno. "Capital social e confiança: questões de teoria e método". *Revista de Sociologia e Política*, nº 21, 2003; Przeworski, Adam, Cheibub, Jose António e Limongi, Fernando. "Democracia e cultura: uma visão não culturalista". *Lua Nova*, nº 58, 2003.

pessoas em quem podem confiar"²². Essa perspectiva parece apta para explicar, por exemplo, a — de outra forma insólita — convivência entre a afluência democrática e o fenômeno dos chefões e máquinas políticas nos Estados Unidos dos anos 1920-40. Alianças interpessoais "diádicas", alimentadas pela expectativa de ajuda mútua em caso de necessidade, fazem parte da configuração cultural de diversas sociedades: não constituem tão-somente reminiscências de sociedades tradicionais e agrárias, conservando-se no mundo urbano e moderno como *addenda*²³. Trata-se de um mecanismo de adaptação que complementa e viabiliza o funcionamento das instituições, fazendo uma ponte entre sua representação impessoal e formal e as práticas cotidianas, impregnadas por lealdade pessoal e racionalidade substantiva, o que pode explicar a distância entre valores e comportamentos efetivos.

Uma forte expectativa metodológica produzida em torno dos estudos do capital social consiste no recurso aos dados de pesquisas de opinião sobre a confiança do público nas instituições²⁴. Assim, o déficit de confiança em instituições como partidos e parlamentos registrado por diversos "barômetros políticos" tem sido freqüentemente tomado como evidência de um generalizado fenômeno de crise da representação política²⁵. O problema aqui reside não no descrédito expresso nos *surveys*, mas na sua inferência como evidência de *crise*²⁶. Isso fica claro quando se observa o fenômeno em três casos dotados de contornos claros: os índices de confiança nos partidos encontrados em Portugal, Espanha e Chile — 25%, 22% e 13% — são muito sugestivos em face não apenas de suas tradições partidárias como também dos níveis de comparecimento às urnas registrados nessas democracias: 69%, 74% e 73%, respectivamente²⁷.

A equivalência entre níveis de confiança e padrões culturais estabelecida pela perspectiva da cultura cívica e sua versão reencarnada no capital social²⁸ e a suposição de que as opiniões obtidas em *surveys* podem reconstituir normas sociais, lealdades e costumes arraigados acabam na verdade por subsumir a própria cultura, que dá lugar a um simulacro construído a partir de manifestações nem sempre sinceras ou congruentes com comportamentos efetivos. Entretanto, o diagnóstico da "crise da democracia representativa" sugerida pela erosão do capital social e pelas medições da confiança nas instituições adquire significado analítico consistente, para além de ecoar rumores ordinários, quando é possível demonstrar um contínuo decréscimo da adesão dos cidadãos às organizações que operam sua representação, traduzido em maior imprevisibilidade e descontinuidade nas relações entre partidos e eleitores. Sinais do esgotamento das instituições representativas poderiam ser encontrados, por exemplo, na flutuação do voto partidário, quando eleitores mudariam de uma eleição para a outra a escolha da legenda a que emprestam sua confiança. Em contraste com um passado de eleitorados dotados de identidades partidárias estáveis — em especial nas experiências da Europa ocidental —, as últimas décadas estariam apresentando um fenômeno de eleitores voláteis em termos de apoio a partidos e representantes políticos.

A estabilidade das opções partidárias nas democracias da Europa ocidental baseou-se em clivagens sociais, religiosas, culturais e comunitárias formadas anteriormente à introdução do sufrágio universal. A consequência foi uma associação entre estrutura social e sistema partidário: partidos tinham interesse em dirigir apelos segmentados, para os quais haveria nichos eleitorais. Uma correspondência entre eleitorados socialmente homogêneos e partidos ideologicamente orientados foi a base para a operação das instituições representativas nas poliarquias mais bem sucedidas. A partir dos anos 1970, porém, ocorreram mudanças nesse quadro: complexificação da estrutura social, maior escolarização e standardização cultural deram lugar a uma diluição das clivagens, com a diminuição do apelo baseado em identidades sociais. O paradoxo é que, contrariando as crenças e previsões dos "barômetros de opinião", os partidos não perderam eleitores nem foram substituídos por outras organizações: continuaram recrutando candidatos, atraindo eleitores e formando governos.

O fenômeno das "eleições críticas", verificado nas melhores democracias ao longo do século XX, manifesta-se hoje, como antes, na forma de episódios discretos, pontuais, seguidos por longos períodos de estabilidade eleitoral a partir desses rearranjos. Isso pode ser comprovado pelos índices agregados de volatilidade eleitoral, que permitem aferir as mudanças do padrão de voto em longos períodos. A idade de ouro das organizações partidárias européias — as duas décadas entre o segundo pós-guerra e o final dos anos 1960 — registrou uma proporção de eleitores flutuantes da ordem de 9%, ao passo que nos anos 1980 e 90 — as décadas da "crise da democracia representativa" — os índices de volatilidade eleitoral foram ligeiramente inferiores, situando-se em torno de 8,5%²⁹. Ou seja, os eleitores continuam onde sempre estiveram, votando nos partidos de sua preferência.

(29) Cf. Mair Peter. *Party system change: approaches and interpretations*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Democracias dependem de capital social?

A maior aposta da abordagem construída em torno do capital social consiste em propor que um estoque de valores sociais cooperativos constitui condição para o estabelecimento de um sistema político democrático. Dessa forma, o capital social seria uma variável independente nos processos de institucionalização democrática. Para testar essa hipótese, verificaremos a seguir, num conjunto de países com distintas configurações institucionais e culturais, se de fato se encontra uma associação entre países dotados de elevados níveis de capital social e a presença de instituições que preenchem os requisitos democráticos.

Os indicadores referentes aos valores cívicos foram extraídos dos índices de capital social apresentados por Norris a partir das informações sobre participação associativa e confiança social obtidas pelos *World Values Surveys* (WVS) de 1995³⁰. Os resultados revelam variações significativas entre as 47 nações observadas, com os índices mais elevados cabendo a

(30) Norris, *Making democracies work*, loc. cit., p. 17. A interpretação desses dados aqui proposta difere contudo das conclusões da autora. As informações dos WVS foram obtidas por meio das seguintes indagações, respectivamente: "Entre os tipos de organizações voluntárias que lhe citarei, você diria, em relação a cada uma, que é um membro ativo, um membro inativo ou um não-membro?"; "Em termos genéricos, você diria que a maioria das pessoas é confiável ou que você não precisa ser muito cauteloso ao lidar com elas?" (ibidem, p. 9).

países escandinavos e anglo-saxões e os mais baixos concentrando-se na América do Sul e em Estados pós-soviéticos da Europa central e oriental.

Dentre os diversos índices utilizados para formalizar e mensurar graus de democratização, adotou-se aqui aquele produzido pela Freedom House, que a partir de uma combinação de valores referentes a direitos políticos e liberdades civis classifica os países em três categorias: *free* (índices entre 1,0 e 2,5), *partly free* (2,5 a 5,5) e *not free* (acima de 5,5)³¹. Alguns autores têm apontado problemas nessa classificação, como a pouca transparência e o viés ideológico na atribuição dos valores³². Examinando longitudinalmente os índices da Freedom House, fica de fato difícil compreender por que o Brasil, tendo alcançado seu patamar mais democrático entre 1986 e 1990, teria recuado para uma condição *partly free* a partir de 1992, tendência saliente sobretudo após 1995, precisamente um período em que o país conheceu um significativo fortalecimento da competitividade eleitoral e da efetividade institucional. Ressalvados esses problemas, o uso desse indicador parece ser aceitável aos propósitos desta análise, na qual o atributo "*free*" será tomado como correlato de "democrático".

A correlação entre os índices de capital social e de democracia parece modesta: $r = -0,36$ (significativa a 0,01). O intervalo temporal entre as informações dos WVS e os indicadores da Freedom House (1995/2003) não parece problemático, uma vez que permite justamente testar a relevância dos valores cívicos como variável independente. Da mesma forma, se o capital social possui validade de longo prazo, como afirmam seus defensores, não deve portanto ser afetado por injunções de curto prazo. Por outro lado, as correlações dos dados dos WVS com os índices Freedom de 1995 ($r = -0,40$) e 2001 ($r = -0,32$) não apresentam discrepância significativa, confirmando que o intervalo temporal não chega a comprometer a análise. A relação entre os dois indicadores pode ser visualizada na *Figura 1*.

A fragilidade do capital social como modelo interpretativo para as probabilidades democráticas fica evidente quando os 47 casos são separados segundo valores altos e baixos (acima e abaixo de 4,0) e cotejados com as categorias da Freedom House. O resultado pode ser verificado na *Tabela 1*.

Tabela 1
Distribuição de casos nacionais, segundo relação entre graus de democratização e índices de capital social
Países selecionados
1995-2003

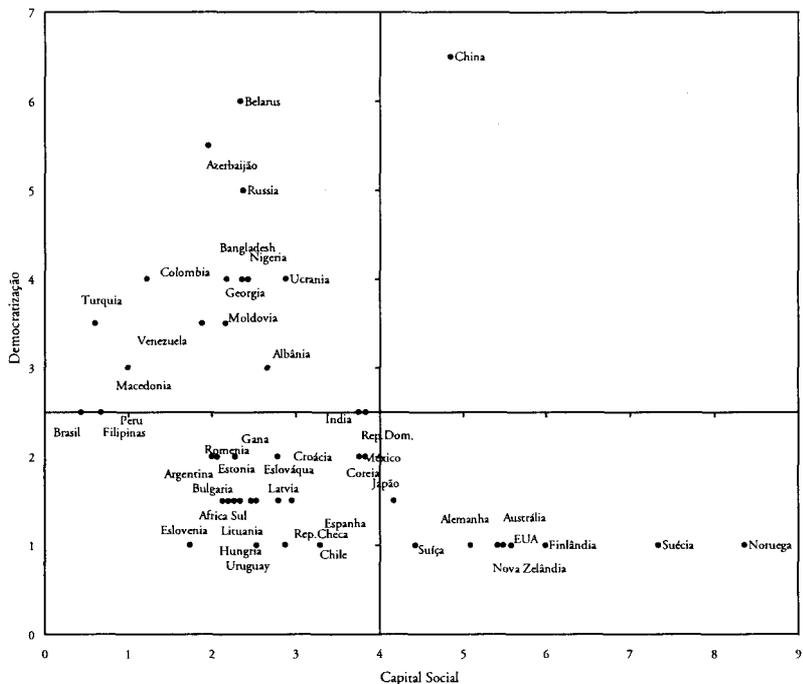
Graus de democratização	Capital social		Total
	Índice > 4,0	Índice < 4,0	
<i>Free</i>	10	23	33
<i>Partly free</i>	–	11	11
<i>Not free</i>	1	2	3
Total	11	36	47

Fonte: *World Values Surveys/1995* (capital social); *Freedom House/2003* (democratização).

(31) Freedom House. "Freedom in the world 2004" <www.freedomhouse.org>.

(32) Mainwaring, Scott, Brinks, Daniel e Liñan, Anibal P. "Clasificando regimes políticos na América Latina: 1945-99". *Dados*, vol. 44, n° 4, 2001.

Figura 1
 Relação entre graus de democratização e índices de capital social
 Países selecionados
 1995-2003



Fonte: *World Values Surveys/1995* (capital social); *Freedom House/2003* (democratização).

Vistos sob a perspectiva de Putnam, os casos de nações que combinam altos índices de capital social e de desempenho democrático são bastante previsíveis. Tampouco surpreende encontrar experiências de confiança e associativismo precários e instituições nacionais semi- ou não-democráticas. Contudo, o achado mais saliente reside nos 23 países³³ que apresentam uma configuração democrática ao lado de baixos índices de capital social, desviando-se portanto da predição. Incluem-se nessa situação algumas poliarquias institucionalizadas (Índia e Espanha), países com tradições democráticas e intervalos autoritários (Uruguai, Chile, Argentina e Brasil) e repúblicas pós-soviéticas da Europa centro-oriental, além de novas democracias africanas e asiáticas.

Quando se separam do conjunto de 47 países as poliarquias institucionalizadas, aqui identificadas como as 36 democracias estudadas por Lijphart³¹, a associação entre capital social e graus de democratização apresenta nesses casos valores expressivos ($r = -0,78$, significativo a 0,01), ao passo que nos demais onze casos é insignificante ($-0,06$). Isso pode ser

(33) África do Sul, Argentina, Brasil, Bulgária, Chile, Coréia, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Filipinas, Gana, Hungria, Índia, Latvia, Lituânia, México, Peru, República Checa, República Dominicana, Romênia, Uruguai.

(34) Lijphart, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

lido da seguinte forma: democracias longevas possuem valores comunitários compartilhados (embora não seja possível saber se são causa ou consequência da rotinização de instituições democráticas), enquanto democracias recentes, híbridas e não-democracias apresentam estoques de capital social não congruentes com o seu *status* institucional. China e Taiwan, por exemplo, apresentam índices de capital social similares (4,77 e 4,80, respectivamente) mas configurações institucionais completamente discrepantes. Da mesma forma, Belarus, Albânia e Bulgária são respectivamente *not free*, *partly free e free*, mesmo registrando índices de capital social em patamares equivalentes.

A conclusão pode ser resumida assim: sociedades nacionais com altos níveis de capital social quase sempre serão democracias (a única exceção é a China), sugerindo uma incompatibilidade entre confiança social e/ou associativismo e instituições autoritárias, ao passo que nações com estoques mais escassos de capital social podem ser tanto democracias (23 casos) como semi- ou não-democracias (treze casos). Entre os países que apresentam os melhores desempenhos institucionais segundo as notas conferidas pela Freedom House pode-se observar um espectro que vai do Brasil (índice de capital social igual a 0,36) até a Noruega (8,28).

A Índia talvez represente o caso mais significativo nesse grupo das democracias com escasso estoque de valores cívicos. Com 35 línguas (sendo quinze oficiais) e 22 mil dialetos, um terço da população vivendo abaixo da linha da miséria e metade com uma renda mensal de US\$ 30, uma taxa de analfabetismo de 60% e um complexo sistema de castas que confina os indivíduos a oportunidades de residência e ocupação exclusivas, esse país deveria constituir um caso de improvável integração nacional. Esse enigma pode ser decifrado seguindo-se a sugestão de Lijphart de ver no sistema político hindu uma configuração de *power-sharing* (poder compartilhado): governos de (grandes) coalizões representados durante longo período pelo compósito e integrativo Partido do Congresso, autonomia cultural para comunidades lingüísticas e religiosas, representação ponderada de minorias geograficamente concentradas e, por fim, as subdivisões de língua, casta e seita no interior da maioria hindu, que lhe restringem o exercício de um poder majoritário e garantem às minorias uma capacidade de veto, permitindo assim que assegurem sua autonomia e direitos³⁵.

Contudo — segue Lijphart —, desde o final da década de 1960 essa arquitetura institucional teve seus componentes consociativos mitigados por uma série de mecanismos de centralização de poder: liderança hierárquica e redução das diferenças internas no Partido do Congresso; ascensão do partido nacionalista-hinduista Bharatiya Janata, com bandeiras anticonsociativas; centralização da estrutura federal; adoção de leis civis uniformes. Especialmente reveladora é a associação identificada por Lijphart entre o enfraquecimento do consociativismo institucional e o recrudescimento da hostilidade e violência entre grupos sociais, étnicos e religiosos³⁶. Ou seja, o cimento que unira uma sociedade tão heterogênea não fora o dos valores culturais compartilhados, mas o das oportunidades oferecidas pelo *arranjo*

(35) Lijphart, Arend. "The puzzle of Indian democracy: a consociational interpretation". *American Political Science Review* (Washington), vol. 90, nº 2, 1996.

(36) *Ibidem*.

institucional consociativo. Quando este se enrijeceu, valores culturais arraigados tornaram-se bandeira para a violência social.

Entre os 23 casos "incongruentes", que combinam instituições democráticas com baixo capital social, pode-se localizar elementos de uma configuração institucional consociativa: dezoito dos casos adotam sistemas eleitorais de representação proporcional³⁷ e 21 apresentam governos (presidenciais ou parlamentares) nos quais o maior partido da coalizão governamental possui menos de 50% das cadeiras legislativas³⁸. A proporção do maior partido governamental pode representar uma forma sintética de mensurar uma dimensão de *power-sharing*. A suposição aqui é de que maiorias unipartidárias propiciam ao partido governista maior centralização decisória e menor dependência de negociação com minorias políticas. Inversamente, bancadas de governo minoritárias demandam maior disposição para acordos e preferência por instituições que ampliem a oportunidade para a integração de oposições e reconhecimento de seus direitos — até porque em situações de maior incerteza quanto a resultados eleitorais futuros os atores relevantes tendem a escolher modelos mais próximos a jogos de soma variável.

Assim, considerando-se as bancadas de partidos de primeiros-ministros ou presidentes em dezembro de 2003, os casos foram novamente divididos entre aqueles que fazem parte das poliarquias institucionalizadas e os demais, comparados quanto à relação entre os índices de democratização, capital social e poder compartilhado. A dimensão das bancadas parlamentares dos partidos no governo não constitui uma variável relevante para explicar diferenças entre as democracias tradicionais ($r = -0,13$). Casos nacionais com configuração majoritária, como os Estados Unidos, e sobretudo poliarquias institucionalizadas parecem dispensar a incerteza produzida pelo fracionamento parlamentar como incentivo para maior dispersão de poder. Ao se descartar porém as poliarquias institucionalizadas, considerando-se apenas as recentes e as não-poliarquias, sobressai uma correlação significativa entre melhor desempenho democrático e partidos governistas de proporção legislativa mais modesta ($r = 0,63$, significativo a 0,01).

O que se pode concluir dessas evidências é que a fronteira que separa novas poliarquias de instituições não-democráticas não está estabelecida pela presença de valores cívicos. Com exceção de Taiwan, todas as demais poliarquias recentes aqui observadas apresentam baixo estoque de capital social (em níveis semelhantes ao de não-democracias), *handicap* que não as impediu de fundar instituições democráticas. Em compensação, apresentam uma expressiva associação entre graus de democratização e a configuração de poder compartilhado, identificada por meio da dimensão das bancadas governistas em cada caso.

Essas observações correspondem aos 47 países examinados, para os quais havia informações sobre valores cívicos. Assim, seria pertinente verificar se a associação entre *power-sharing* e graus de democracia pode ser igualmente encontrada entre casos de novas democracias não pertencentes a essa amostra. Consideraram-se então os 188 casos classificados

(37) As cinco exceções são o México (sistema misto), Índia, Coreia, Filipinas e Gana (majoritários).

(38) Em dezembro de 2003 (cf. www.electionworld.org).

pela Freedom House em 2003, dos quais foram descartados dois grupos de países: as 36 poliarquias institucionalizadas de Lijphart e dezoito casos de partidos únicos³⁹, nos quais a competição é inexistente, de forma que sua inclusão poderia gerar um forte viés na análise. A amostra correspondeu portanto a 134 países, compreendendo democracias recentes, semidemocracias e algumas não-democracias com procedimentos eleitorais.

Inicialmente os dados foram analisados como variáveis contínuas, extraindo-se os coeficientes de correlação Pearson entre as notas atribuídas aos 134 países pela Freedom House, o percentual de cadeiras do principal partido da coalizão governista ($r = 0,48$, significativa a 0,01), os valores do PIB *per capita* ($- 0,21/0,05$) e do IDH 2002 ($- 0,40/0,01$). Entre as 36 democracias de Lijphart é expressiva a associação entre os graus de democracia atribuídos pela Freedom House, o PIB *per capita* ($0,64/0,01$) e o IDH ($0,71/0,01$). Em contraste, a correlação com a força do maior partido governista ($- 0,13$) é muito modesta e inversa à suposta previamente. Em outras palavras, nesse grupo pode-se identificar uma associação entre desempenho econômico, bem-estar social e mais democracia, embora a direção da causalidade não possa ser isolada. Por outro lado, governos de coalizão ou unipartidários não parecem afetar o desempenho institucional democrático.

Para mensurar a influência do sistema eleitoral e particularmente a relação entre representação proporcional (como um indicador de *power-sharing*) e maiores graus de democracia procedeu-se a uma regressão logística em que a variável dependente correspondeu a uma classificação dicotômica baseada nas categorias da Freedom House, conferindo valor 1 a "democracia" (*free*) e valor 0 a "semi-" ou "não-democracia" (*partly/not free*). As variáveis independentes foram constituídas pelas categorias *representação proporcional*, *minoría* (quando o principal partido da coalizão de governo possui menos de 50% das cadeiras legislativas), *maioría* (mais de 50% das vagas) e *economia* (sendo 1 quando o país apresenta PIB *per capita* maior que US\$ 10 mil).

Variáveis	B	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp(B)
Repr. proporcional	1,1891	0,4164	8,1553	1	0,0043	0,1846	3,2843
Minoría	0,4923	0,6466	0,5797	1	0,4464	0,0000	1,6361
Maioría	- 0,7697	0,7118	1,1693	1	0,2795	0,0000	0,4631
Economia	0,2647	0,8287	0,1020	1	0,7494	0,0000	1,3031
Constant	- 0,9403	0,5731	2,6919	1	0,1009		

Os resultados indicam que países com sistema eleitoral proporcional apresentam maior probabilidade de serem democráticos do que aqueles com outra fórmula eleitoral. Do mesmo modo, contrariando um axioma *majoritário*, países sem maioria unipartidária apresentam probabilidade de serem classificados como democráticos significativamente maior do que aqueles nos quais um partido detém a maioria legislativa. E essa tendência se revela ainda mais significativa que aquela exercida por condições econômicas mais favoráveis, o que é bastante sugestivo.

(39) Identificados por Legislativos nacionais com 100% de representação de um único partido e ainda por casos de severas restrições a partidos opositoristas (cf. Norris, *Making democracies work*, loc. cit.): Arábia Saudita, China, Coreia do Norte, Cuba, Djibouti, Eritreia, Granada, Haiti, Iraque, Lesoto, Líbia, Mauritânia, Omã, Catar, República Democrática do Congo, Togo, Turcomenistão e Vietnã.

Considerações finais

Os dados aqui apresentados mostraram uma relação inexpressiva entre capital social e democracia quando considerados apenas casos de poliarquias recentes, semipoliarquias e não-poliarquias. Em contraste, indicadores que traduzem a presença de poder compartilhado, como representação proporcional e minoria legislativa do principal partido governista, confirmaram um expressivo poder explicativo para a presença de instituições poliárquicas entre as novas democracias.

A diferença entre poliarquias institucionalizadas e novas poliarquias (verificada no tocante à relevância explicativa da variável capital social) pode sugerir que inaugurar experiências poliárquicas — sem tradições democráticas prévias, sem valores cívicos, sem prosperidade econômica e com graus de liberdade restritos na formulação da política econômica — supõe criar estruturas de oportunidade que reduzam a incerteza e incentivem estratégias concertadas entre os atores relevantes. O modelo de *power-sharing*, na perspectiva destacada por Lijphart, evita competições do tipo soma-zero, amplia o custo para maiorias unipartidárias e incentiva coalizões governamentais amplas, propiciando assim condições para o desempenho eficaz das instituições políticas.

Embora os dados não permitam uma afirmação mais conclusiva, a associação entre valores cívicos e poliarquias institucionalizadas (as democracias de Lijphart) pode sugerir a hipótese de que confiança nas instituições seja produto (e não causa) da estabilidade institucional. No futuro, séries temporais acuradas poderão mostrar em que medida a rotina institucional dessas poliarquias tardias terá afetado seu estoque de valores cívicos, e então conheceremos com mais precisão as conexões entre democracia e capital social.

Paradoxalmente, uma forte evidência contrária à suposta causalidade dos valores cívicos pode ser encontrada exatamente na obra fundacional dessa perspectiva metodológica. Um dos achados de Almond e Verba em *The civic culture* foi a verificação de uma escassa cultura cívica na Alemanha dos anos 1950 e 60 — algo que não chega a surpreender se considerarmos a experiência totalitária que a sociedade alemã recém-atraversara. Passados quarenta anos, poder-se-ia perguntar: a ausência de valores cívicos teria comprometido a estabilidade das instituições poliárquicas daquele país ou, ao contrário, estas acabaram por induzir a produção de valores e preferências democráticos?

Recebido para publicação em
16 de maio de 2004.

André Marengo dos Santos é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Publicou nesta revista "Experiência política e liderança legislativa na Câmara dos Deputados" (nº 59).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 69, julho 2004
pp. 145-160
