

Correspondência para/
Correspondencia para/
Correspondence to
UNIVALI/PMGPP. Rua
Uruguai, 458. Bloco 16/Sala
412. Centro - Itajaí/SC -
CEP 88302-202
e-mail: julian@univali.br

Artigo recebido: 12/10/2004
Aprovado: 04/12/2004

C
o
r
r
e
s
p
o
n
d
e
n
c
i
a

SOCIEDADE CIVIL OU CAPITAL SOCIAL? UM BALANÇO TEÓRICO

SOCIEDAD CIVIL O CAPITAL SOCIAL? UN BALANCE TEÓRICO

CIVIL SOCIETY OR SOCIAL CAPITAL? A THEORETICAL BALANCE

Julian Borba, Dr.

PMGPP - UNIVALI
julian@univali.br

Lillian Lenite da Silva

Mestranda - UFP
licasell@bol.com.br

Palavras-chave:
Sociedade civil;
Capital social;
Participação e governança democrática.

Palabras-clave:
Sociedad civil;
Capital social;
Participación y gobernanza democrática.

Key-words:
Civil society;
Social capital;
Participation and democratic governance.

Resumo: O estudo das formas de associativismo civil recebeu, no Brasil, nas duas últimas décadas, duas formas de tratamento teórico. De um lado, a teoria da sociedade civil, inspirada nos trabalhos de Habermas e Cohen e Arato. Mais recentemente, vem ganhando destaque na literatura a abordagem do capital social, especialmente aquela inspirada no trabalho de Robert Putnam. Partindo da constatação de que esta "transição teórica" tem sido feita de forma muito rápida e sem um balanço adequado dos limites e ganhos em termos analíticos, este ensaio tem como objetivo comparar as duas abordagens. O artigo sustenta a hipótese de que a abordagem mais empírica da teoria do capital social pode reter as preocupações normativas da teoria da sociedade civil com uma maior possibilidade de operacionalização para fins de investigação. Além disso, poderá contribuir para a compreensão das relações entre as formas de associativismo civil e o Estado em contextos onde vigoram arranjos participativos.

Resumen: El estudio de las formas de asociativismo civil recibió, en Brasil, en las dos últimas décadas, dos formas de tratamiento teórico. Por un lado, la teoría de la sociedad civil, inspirada en los trabajos de Habermas y Cohen y Arato. Recientemente, vienen destacándose en la literatura el abordaje del capital social, especialmente, aquél inspirado en el trabajo de Robert Putnam. Partiendo de la constatación de que esta "transición teórica" se está haciendo de forma muy rápida y sin un balance adecuado de los límites y ganancias en términos analíticos, este ensayo tiene como objetivo comparar los dos abordajes. El artículo fundamenta la hipótesis de que el abordaje más empírico de la teoría del capital social, puede retener las preocupaciones normativas de la teoría de la sociedad civil con una mayor posibilidad de operacionalización para fines de investigación. Además de eso, podrá contribuir para la comprensión de las relaciones entre las formas de asociativismo civil y el Estado en contextos en que vigoran arreglos participativos.

Abstract: Over the last few decades, the study of forms of civil association has received, in Brazil, two forms of theoretical treatment. On one hand is the theory of civil society, inspired by the works of Habermas and Cohen and Arato. More recently, the social capital approach has been gaining ground in the literature, particularly that inspired by the work of Robert Putnam. Based on the observation that this "theoretical transition" has occurred very rapidly, and without a sufficient balance of the limits and gains in analytical terms, this essay aims to compare the two approaches. The article takes the hypothesis that the most empirical approach to the theory of social capital may retain the normative concerns of the theory of civil society, with a greater possibility of being put into practice for the purposes of investigation. In addition, it may also contribute to an understanding of the relations between the forms of civil association and the State, in contexts where participative arrangements are in place.

1 INTRODUÇÃO

O campo de estudos sobre as formas de organização política não estatal e não partidária, no Brasil, já possui um notável número de trabalhos de cunho teórico e empírico. Ainda que de forma rápida e esquemática, podemos notar também que esses estudos dividem-se em três grandes gerações. Nos anos 80, predominaram as pesquisas que tinham no conceito de "movimentos sociais" (GOHN, 1997) a sua referência fundamental. Nos anos 90 a categoria analítica que passou a orientar os trabalhos foi o conceito de "sociedade civil". Já neste início de século XXI, é o conceito de "capital social" que passou a galvanizar a atenção de estudiosos e analistas das formas de associativismo social e político.

Vagas ou ondas de teorias são fenômenos comuns no campo do pensamento. Esgotadas as possibilidades analíticas de um "paradigma", novos olhares e representações surgem para orientar a explicação dos fenômenos. Todavia, no caso do campo fenomênico em questão, impressiona a rapidez das transições e, acima de tudo, a falta de um balanço mais cuidadoso das contribuições e limites de cada um dos "paradigmas" em questão, se é que cabe falar de paradigma no âmbito das ciências sociais.

No caso do primeiro grupo de estudos, aquele orientado pela categoria movimentos sociais, não se pode acusá-lo de falta de auto-reflexão. Os estudiosos dos movimentos sociais sempre primaram pela realização de balanços de literatura bastante freqüentes, revelando-nos a variedade de estudos existentes sobre o tema. Todavia, a polarização em torno de duas grandes abordagens (novos movimentos sociais x mobilização de recursos) e um novo cenário político (da transição democrática para um regime com instituições representativas) levou os estudiosos ao encontro de uma nova abordagem, centrada em torno da compreensão habermasiana de sociedade civil. Desta forma, novas experiências participativas - particularmente o orçamento participativo - foram interpretadas através da perspectiva que via na sociedade civil a expressão do mundo da vida que se manifestava em uma "esfera pública". Pois bem, não se passou ainda uma década e já estamos, novamente, explorando um novo conceito: o conceito de capital social, especialmente na versão que nos foi trazida pelos estudos de Putnam na Itália.

Excetuando-se o trabalho de Lavale (1999 e 2004), que realiza um confronto temático entre as abordagens centradas em torno da teoria dos movimentos sociais e da teoria da sociedade civil, não dispomos ainda de um balanço teórico da evolução e das transformações do campo do associativismo social e político no Brasil. Note-se que é de um balanço "teórico" que estamos falando e não apenas de comentários bem informados da bibliografia existente.

A tarefa, portanto, está para ser feita. Visando contribuir neste sentido, o objetivo deste artigo é confrontar a teoria da sociedade civil e a teoria do capital social. Em nosso horizonte coloca-se a tarefa de avaliar os ganhos e

perdas implicados na mudança de uma abordagem para outra no campo dos estudos sobre as formas de organização civil. Afinal, o que se ganha e o que se perde quando se avaliam os atores sociais organizados (ou não?) a partir do enfoque de capital social? Em que medida a abordagem do capital social nos ajuda a superar os impasses da teoria da sociedade civil? Quais são os limites deste conceito, levando-se em consideração os estudos já existentes? Estas são algumas das perguntas que orientam nosso trabalho.

O método adotado é bastante simples. Na primeira parte apresentamos, em contornos gerais, a teoria da sociedade civil. Na segunda, o mesmo procedimento é adotado para descrever a teoria do capital social. Em cada um destes momentos, nossa reflexão já pretende apontar para o que nos parecem ser as "contribuições" e os "limites" de cada uma das abordagens em questão. Na terceira parte, portanto, seguem apenas nossas considerações finais.

2 SOCIEDADE CIVIL

O termo "sociedade civil" possui uma longa e complexa trajetória na história do pensamento político. Ele perpassa autores gregos (Aristóteles), modernos (Hobbes, Locke, Rousseau) e vários autores contemporâneos (Keane, Cohen & Arato, Habermas). Para os propósitos, deste artigo, entretanto, não se faz necessário refazer a "genealogia" do conceito. Basta, por ora, apontar para o fato de que podemos localizar nesta tradição duas grandes tradições que fazem uso do conceito de sociedade civil: a tradição dualista e a tradição triádica.

O que estamos denominando neste texto de tradição "dualista" refere-se a um conjunto de autores que definem a categoria sociedade civil em contraposição a esfera estatal. Ainda que possuam diferenças internas, isto aproxima a abordagem liberal e marxiana do conceito, por exemplo. Já a abordagem "triádica" interpreta a sociedade civil como fazendo parte de uma terceira esfera da vida social, contraposta tanto do Estado como do Mercado. Para esta segunda abordagem, a categoria aponta apenas para aquelas instituições, organizações e atores que se diferenciam do conjunto da sociedade pela suas formas de organização baseadas na cooperação voluntária e na solidariedade. É neste campo de estudos que podemos situar autores como Hegel e Gramsci, por exemplo. Ora, é dentro desta segunda vertente que podemos encontrar os trabalhos que maior influência exerceram no Brasil. Trata-se dos trabalhos de Cohen e Arato e de Jürgen Habermas.

O notável trabalho de Cohen e Arato (1992), além de refazer toda a história do conceito de sociedade civil, possui o mérito de situar esta teoria no quadro do pensamento sociológico de Jürgen Habermas. Os autores partem da distinção entre sistema e mundo da vida, formulada pelo autor alemão, para situar em seu interior sua teoria da sociedade civil. Apenas para lembrar, Habermas (1987) afirma que enquanto a esfera sistêmica (que compreende o

Estado e o Mercado) é movida pela lógica de uma racionalidade instrumental, no mundo da vida (interações cotidianas) impera a lógica da racionalidade comunicativa. Para Habermas, os momentos sociais seriam, neste contexto, a forma pela qual o mundo da vida busca reagir (de forma defensiva) a colonização do mundo da vida, qual seja, sua invasão pela lógica instrumental do mercado e do Estado. Partindo deste quadro teórico, Cohen e Arato definem a sociedade civil como o conjunto de condições e atores situados nas três dimensões que compõem o mundo da vida, que são a cultura, a sociedade e a personalidade. Segundo suas palavras, a sociedade civil seria então:

[...] reconcebida em torno da noção de movimentos democratizantes auto-limitados, procurando expandir e proteger espaços para liberdade negativa e liberdade positiva e para recriar formas igualitárias de solidariedade sem prejudicar a auto-regulação econômica (COHEN E ARATO, 1992, p.5).

A partir desta noção, explica Vieira, a sociedade civil pode ser entendida da seguinte forma:

A sociedade civil representa apenas uma dimensão do mundo sociológico de normas, práticas, papéis, relações, competências ou um ângulo particular de olhar este mundo do ponto de vista da construção de associações conscientes, vida associativa, auto-organização e comunicação organizada. [...] Refere-se às estruturas de socialização, associação e formas organizadas de comunicação do mundo da vida, na medida em que estas estão sendo institucionalizadas (VIEIRA, 2001, p.46).

Entre os atores da sociedade civil estão os movimentos sociais, as organizações não-governamentais, as associações de moradores, grupos de base e de mútua-ajuda, associações filantrópicas, sindicatos, entidades estudantis e todas aquelas formas de associativismo (mesmo aquelas informais e esporádicas) que, de alguma forma, lutam pela resolução de problemas sociais, ampliação dos direitos políticos e da consciência da cidadania e ainda mudanças na esfera dos valores e do comportamento dos indivíduos. Estas associações reúnem homens e mulheres interessados em assumir sua dimensão de cidadão de uma forma ativa, buscando agir na sociedade em busca de transformações.

No Brasil, um dos pioneiros na utilização do conceito de sociedade civil foi Weffort (1988). Refletindo sobre a realidade política dos anos 80 (transição democrática) e adotando um enfoque gramsciano, este autor mostrava que a sociedade civil era o lugar de construção de resistência e de construção de uma "nova hegemonia" que se formulava em resposta ao regime autoritário. Mas, no decorrer dos anos 90, será a visão habermasiana do conceito que ganha destaque, especialmente através dos trabalhos de Leonardo Avritzer e Sérgio Costa .

O primeiro destes autores procurou centrar seu trabalho teórico em duas direções. Em primeiro lugar, ele retomou a crítica habermasiana às teorias do elitismo democrático (Weber, Schumpeter, Dahl e outros), passando a defender um conceito ampliado de democracia: a democracia deliberativa (AVRITZER, 1994, 1996). A partir deste novo enfoque

analítico, Avritzer levou sua crítica em direção às teorias da transição democrática - a "transitologia" - como dizem alguns autores. O principal argumento de Avritzer é que a discussão sobre a transição no Brasil - orientada pela teoria da escolha racional - centrava sua abordagem apenas sobre o desempenho das instituições. Faltava a esta teoria discutir as bases que propiciam o funcionamento das instituições em seu contexto societário. É neste sentido que o conceito de sociedade civil - enquanto expressão do mundo da vida - cumpria um papel fundamental, a saber. A sociedade civil e seus atores seriam a parteira de uma nova cultura política democrática que seria responsável não só pela consolidação das instituições democráticas, mas propugnava também a sua radicalização.

É nesta via que se dirige a segunda direção do seu trabalho. A partir da noção de democracia deliberativa - e sua base política, a sociedade civil - este autor passou a analisar as experiências empíricas de ampliação da democracia em arenas ou arranjos participativos (AVRITZER, 2002 e 2003). A principal destas experiências, como é largamente conhecido, é a do orçamento participativo (FEDOZZI, 1997), cujo modelo vinha sendo gestado na cidade de Porto Alegre, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) . Junto com o trabalho de Avritzer seguiu-se uma verdadeira onda (ou seria um vendaval?) que via nestas experiências a efetivação institucional de um novo modelo de democracia: a democracia participativa!

Todavia, a aplicação das teorias de Habermas e Cohen e Arato para o entendimento das experiências de participação logo revelou seu "calcanhar de Aquiles". Acontece que o modelo habermasiano de democracia ampliada, na qual a sociedade civil e a esfera pública cumprem um papel chave, não prevê a "participação efetiva" dos atores organizados nos processos decisórios. Habermas (1997) fala de "influência" e não de "poder decisório". Não cabe a sociedade civil substituir o Estado muito menos a este "partilhar decisões" com os movimentos sociais. O que acontece é que a esfera sistêmica do Estado precisa traduzir, na linguagem do direito, os "ecos" que lhe chegam através da esfera pública que funciona como caixa de ressonância do mundo da vida organizado. Estes "ecos" precisam romper as "eclusas" postas pelo Estado entre a esfera pública e a sociedade, particularmente o complexo jurídico e o parlamento. Em resumo: é a "mensagem" da sociedade civil que adentra a esfera do Estado, mas não os seus "atores".

Avritzer (2000) parte então para uma crítica de Habermas e sua noção de democracia participativa a partir de outros autores, como é o caso de Joshua Cohen (1998) e James Bohman (1996), por exemplo. Assim, estaria salvo o conceito de sociedade civil? Também não é o caso, pois como já se apontava há muito tempo, Cohen e Arato tinham formulado seu conceito de sociedade civil para expressar a resistência do mundo da vida a invasão colonizadora das esferas sistêmicas do Estado e do Mercado. Empiricamente, o conceito foi útil para explicar a resistência da sociedade civil no leste da Europa (regimes comunistas), os protestos dos novos

movimentos sociais nos Estados de Bem Estar Social (Europa) e a luta da sociedade civil contra ditaduras militares da América Latina. Em outros termos, o conceito traduzia muito bem a dimensão "defensiva" da sociedade civil, mas nunca conseguiu lidar de forma adequada com sua dimensão "ofensiva". Traduzindo, a revisão do conceito de democracia deliberativa não leva, por si só, ao redimensionamento político do conceito de sociedade civil. Portanto, embora a noção de sociedade civil tenha sido útil para apontar em direção as bases culturais da democracia, não revelou o mesmo potencial para explicar os processos de interação entre Estado e sociedade organizada a partir de arranjos participativos.

Já o segundo autor em questão, Sérgio Costa (1994; 2002), apesar de partir do mesmo enfoque que Avritzer, ou seja, as teorias de Cohen e Arato e Habermas, centrou sua reflexão sobre o conceito de "esfera pública", ou seja, aquela instância situada entre o mundo da vida e a esfera do Estado e que funciona como espaço de discussão entre os atores da sociedade civil na busca de seus "consensos comunicativos". Além dos trabalhos de discussão conceitual, o esforço de Costa também se dirigiu em mostrar em que medida a esfera pública, enquanto realidade empírica - podia ser pensada como um locus de solidificação da democracia e ampliação das práticas democráticas. O argumento básico do autor (COSTA, 1997) é que a esfera pública, composta por atores da sociedade civil, contribui para o processo democrático de duas formas fundamentais: (a) através da ampliação dos problemas tratados publicamente e (b) através da ampliação das possibilidades comunicativas ancoradas no mundo da vida.

Todavia, ao contrário de seu colega Leonardo Avritzer, os trabalhos de Costa foram muito mais céticos ao tratar da participação da sociedade civil em arenas decisórias compartilhadas. Partindo das próprias formulações de Habermas, Costa (2002) chamou atenção para o fato de que a introdução dos atores da sociedade civil no espaço do Estado poderia significar uma inversão de suas intenções políticas. Ou seja, em vez da esfera sistêmica do Estado ser permeada pela racionalidade comunicativa do mundo da vida, eram os movimentos sociais e outros atores da sociedade civil que passavam a se adequar a racionalidade instrumental própria das instâncias burocráticas do governo. O autor sinaliza então para um perda da base de sustentação dos movimentos sociais no mundo da vida e para um possível "institucionalização" ou "burocratização (para falar em termos weberianos) da sociedade civil.

De forma conclusiva, o que se pode dizer que os estudos de Avritzer e Costa, que representam o melhor da utilização do conceito de sociedade civil "à la" Habermas/Cohen e Arato no Brasil, apontam para a mesma deficiência analítica: a incapacidade para descrever de forma adequada e necessária os processos efetivos de interação entre governos e sociedade organizada. No caso de Avritzer, isto se dá pela suas dificuldades de superar os dilemas da revisão de seu conceito de democracia participativa e no caso de Costa pelo seu apego as próprias formulações de Habermas. De qualquer

forma, os processos sociais e políticos efetivos que ocorrem no interior dos arranjos participativos, suas conseqüências para o próprio governos, seus reflexos na sociedade, sua repercussão no âmbito da oferta de políticas públicas, sua eficácia e eficiência, e outros temas, não encontraram abrigo adequado no conceito de sociedade civil. É a partir destes e de outros dilemas é que o conceito de capital social emerge como uma possibilidade na reflexão sócio-politológica brasileira. Será mesmo? É o que vamos pensar a seguir.

3 CAPITAL SOCIAL

O conceito de capital social, embora não seja tão antigo, já possui uma notável trajetória no campo das ciências sociais, sendo também usado como instrumento de avaliação da capacidade e qualidade governamental. Entre os teóricos de destaque podemos citar Putnam (2002a e 2002b) que explicaremos em maior detalhe por ser o autor que mais tem tido influência nos trabalhos efetuados no Brasil. Todavia, entre os outros autores que inauguraram essa perspectiva teórica não podemos deixar de menciona Bourdieu, direcionando sua pesquisa para a questão do poder e suas desigualdades em diferentes campos; Coleman (1984) que trabalha com o conceito de capital social dizendo que ele é importante para o desenvolvimento econômico, físico e humano e, que o conceito tem condições de alcançar recursos para o bem estar coletivo, e ainda Fukuyama, que desenvolve esse conceito numa perspectiva social, onde o termo "capital social" se caracteriza pela confiança e cooperação numa sociedade por partes dessa sociedade . No campo da economia, por sua vez, vale mencionar a utilização desta categoria por setores do Banco Mundial, bem como por economistas de renome, como é o caso de Amartya Sen, por exemplo .

A importância de se trabalhar com o conceito de capital social está calcada na sua praticidade em medir, basicamente, o desempenho institucional sem enfatizar a questão econômica e o processo de construção democrática de forma separada e excludente. É neste sentido que o conceito demonstra ter mais utilidade do que o de sociedade civil, como ainda pretendemos argumentar. Todavia, antes de entrar nessa discussão comparativa apresentaremos os detalhes do conceito. Antes ainda, é bom ressaltar que a discussão com base em Putnam não tem uma dimensão estritamente econômica, pelo contrário, os estudos do autor são considerados dentro de um contexto sociocultural, ou seja, o compromisso cívico de uma sociedade não é requisito apenas para desenvolvimento econômico, mas também para o desempenho institucional e suas conseqüências sociais.

A análise de Putnam está calcada por três grandes conceitos: "Desempenho institucional", "Comunidade Cívica" e "Capital Social". A sua obra "Making democracy work" (2002), tem por objetivo contribuir para compreensão das instituições democráticas a partir da experiência da história política italiana dos

anos 70. Na verdade, o autor questiona o desempenho das instituições formais, a politização de uma sociedade e seu dever cívico, juntamente com o grau de confiança e socialização dos indivíduos para o funcionamento da política e do governo, verificando em que medida um fator influencia o outro.

Falando especificamente da experiência italiana ele mostra que havia uma diferença radical entre o norte e sul da Itália. Essa diferença se constituía pelos recursos sociais, econômicos e administrativos; portanto. Através de um processo de descentralização, o enfrentamento dos problemas foi transferido da administração nacional para os governos regionais e locais. Todavia, Putnam argumenta que o cerne do problema não estava na distribuição dos recursos nacionais para os locais, mas, na quantidade dos recursos e na gerência deles. Essa diferença foi comprovada por Putnam porque essas regiões revelaram diferenças marcantes no seu desempenho institucional.

Desta forma, o autor, além de questionar o desempenho institucional, avalia a qualidade da democracia a partir da qualidade de seus cidadãos, e, agregando essas duas variáveis - "desempenho institucional" e "qualidade dos cidadãos" - chega-se ao conceito de "comunidade cívica". Essas são, para Putnam, as condições necessárias para o êxito da democracia. Resumidamente, o autor equipara o bom funcionamento das instituições como um requisito necessário para uma boa prática política democrática. No caso da Itália, foi constatado que o desempenho institucional do norte era melhor do que o sul pelo fato de apresentar os critérios que Putnam elegeu como sendo necessários para este bom desempenho. Esses critérios foram avaliados levando em conta três dimensões: continuidade administrativa, deliberações sobre as políticas e implementação das políticas.

O autor não enfatiza simplesmente o funcionamento das instituições, embora dedique quatro capítulos para isso. Seu outro ponto importante é a influência da comunidade cívica para as instituições. Para definir "comunidade cívica" Putnam parte de análises de Tocqueville dizendo que esta se caracteriza por "[...] cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e colaboração" (PUTNAM, 2002a, p.31). Como demonstra o autor, certas regiões na Itália são favorecidas por esse padrão (norte) enquanto outras (sul) padecem de um engajamento cívico, o que dificulta o desenvolvimento das instituições e automaticamente o êxito da democracia. Assim, uma região que possui cidadãos com espírito público e dever cívico desenvolve melhor desempenho institucional e, conseqüentemente, êxito para democracia. É o que procura expressar o esquema abaixo:



Mas, a grande pergunta é: como algumas regiões são mais cívicas e outras não? Para explicar isso, Putnam recorre à história e, no caso italiano,

ele percebe que ocorreram dois regimes diferentes. Enquanto no norte predominaram repúblicas comunais, voltadas para mecanismos e arranjos de envolvimento do cidadão com compromisso público, no sul predominou uma forte monarquia, criando, assim, ao longo do tempo, uma não preocupação com questões públicas, ou seja, um sentimento de não pertencimento cujo dever cívico foi atrofiado.

Na verdade, uma comunidade cívica nasce quando é desenvolvida nos indivíduos, via instituições, um reconhecimento do bem público como individual. O que não significa fazer da máquina do Estado, empresa pessoal, ou fazer das instituições meios para obter interesses e vantagens pessoais; mas, ter o sentimento de que o público é também do outro, é no fundo, uma atitude de "igualdade política, solidariedade, confiança e tolerância".

Mas, a grande questão ainda persiste: como criar uma comunidade cívica? Putnam nos mostra quatro formas bem sucedidas pela qual o Estado pode criar arranjos que envolvam a participação dos indivíduos. Essas estruturas são: associações, informações, participação política e voto preferencial. Portanto, "a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico [...]. Quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo [...]. As regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes" (PUTNAM, 2002a, p. 112 -113).

Por outro lado, temos uma indagação? Será que as comunidades que não tem uma tradição cívica e, automaticamente, contam com mau desempenho institucional, preferem viver a margem da sociedade? Essa questão diz respeito ao tipo de relação social, ao grau de socialização, confiabilidade e cooperação que esses grupos sociais tiveram. Essa falta de confiança é o elemento central para construir o que Putnam chama de capital social.

Boas relações sociais criam também formas e laços solidários, tanto por parte do Estado para com a sociedade quanto por parte de empresas privadas, a ponto de criarem associações de crédito rotativo. Segundo os teóricos da escolha racional, a superação dos dilemas da ação coletiva depende de como o jogo é disputado em regras de reciprocidade e de bons jogadores. Neste sentido, "o capital social diz respeito à característica da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para o aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (PUTNAM, 2002a, p. 177). O capital social tem, portanto, uma função produtiva, como por exemplo a associação de crédito que consiste num grupo que ajuda outras pessoas na medida em que confia nelas. É uma ação racional de cooperação espontânea.

Esse tipo de atitude fortalece a solidariedade, gera um comprometimento com o outro, com práticas de socialização transferindo essa atitude para toda as esferas da vida social. Por isso, atitudes mais cívicas aparecem facilmente quando uma determinada sociedade possui uma tradição de capital social, o que aconteceu com a Itália. "Quanto mais elevado

o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança. A progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália cívica" (PUTNAM, 2002a, p. 180).

No Brasil, o debate sobre capital social ainda é incipiente. A produção nacional tem circulado em torno de três grandes discussões: um primeiro grupo de analistas vem utilizando o conceito na análise dos processos de democratização. Os elementos centrais nessa temática são as relações de causalidade entre confiança interpessoal x confiança nas instituições x consolidação democrática. Autores como Marcello Baquero e Lúcio Rennó são alguns dos expoentes dessa perspectiva analítica. Os trabalhos de Baquero (2001; 2002; 2003; 2004a; 2004b) têm diagnosticado um déficit de legitimidade na democracia brasileira, provocado pela ausência de confiança interpessoal e nas instituições políticas.

Um segundo eixo analítico nos estudos de capital social no Brasil são aqueles relacionados à análise de políticas públicas e/ou desempenho governamental. Autores como Boschi (1999), Borba et al (2004) têm testado possíveis correlações entre estoques de capital social e o êxito ou fracasso governamental.

Como terceiro eixo de análise, apresentam-se trabalhos teóricos destinados a testar a validade dos pressupostos e construtos presentes na teoria do capital social. Entre os trabalhos, destacam-se Rennó (2000; 2001) e Reis (2003). O primeiro analisou duas metodologias para mensuração da confiança interpessoal, destacando as imprecisões presentes no modelo formulado por Putnam. Já Reis parte para uma análise detalhada dos conceitos de capital social e confiança interpessoal, destacando para as insuficiências analíticas presentes na obra "Making democracy work". Destaca Reis, que o conceito de capital social abriu uma agenda de pesquisa promissora, mas "imatura", tanto em sua operacionalização empírica quanto da especificação analítica precisa do significado de suas categorias centrais.

Ainda no campo dos questionamentos ao conceito, aparecem os trabalhos de Przeworsky, Limongi e Cheibub (2003) e Santos (2004) que buscam refutar a correlação identificada na teoria do capital social, entre cultura e democracia. Para esses autores, variáveis econômicas e institucionais teriam mais importância na consolidação dos processos de democratização, do que os níveis de confiança e adesão dos cidadãos para com o regime democrático, como quer a teoria do capital social.

Esse breve balanço da literatura sobre capital social no Brasil, longe de esgotar o tema, pretendeu destacar para a relevância que essa discussão vem assumindo em nossas ciências sociais. Várias pesquisas empíricas vêm sendo executadas sob tal perspectiva teórica, juntamente com tentativas de refutação do modelo desenvolvido por Putnam. O que mais estranha nessa discussão é que justamente aqueles que deveriam e/ou poderiam ser os principais interlocutores

de tal perspectiva, ou seja, as teorias dos movimentos sociais e da sociedade civil, têm se mantido alheios ao que está se produzindo na área. Na próxima seção, buscaremos realizar um confronto entre tais perspectivas teóricas.

4 UM BALANÇO CRÍTICO A RESPEITO DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL E CAPITAL SOCIAL

Confrontar teorias, de alguma forma, implica no exercício de julgar. Naturalmente, não se trata de julgamentos de valor, mas, acima de tudo, a partir do critério fundamental que orienta a validade das teorias: verdade e falsidade. Mas, como falar de correção e adequação em relação aos conceitos dos quais estamos tratando?

Visando superar este dilema, vamos adotar três perspectivas. A primeira, mais ampla e global, procura situar estas teorias em seu momento histórico, avaliando suas contribuições em relação aos contextos nas quais foram gestadas. A segunda, de médio alcance, vai procurar avaliar estes conceitos a partir de critérios inerentes às próprias teorias. No terceiro nível - situado no plano micro - por sua vez, estes conceitos serão avaliados a partir do seu grau de operacionalização para fins de pesquisa.

Conforme já demonstramos em nossa introdução, as teorias dos "movimentos sociais", "sociedade civil" e "capital social" parecem responder a contextos históricos diferentes, com desafios teóricos e também políticos que são distintos. Estes contextos também afetam as contribuições que buscamos extrair das teorias. O conceito de movimentos sociais, por exemplo, apesar da sua força nos anos 80 e 90 (e de sua validade permanente, é claro), traduzia o contexto do regime militar na qual os atores organizados se colocavam contra o Estado, ou de "costas" para ele, como sugeriam certos autores. Seu problema maior, portanto, foi ignorar o papel do Estado enquanto ator político (DOIMO, 1999). Diferente foi a situação do conceito de sociedade civil. Ele não só ajudava a explicar o contexto da "oposição" ao regime militar, mas, acima de tudo, permitia lançar luzes sobre o processo de transição para a democracia. Sua principal contribuição foi mostrar que os movimentos sociais contribuíam com a democratização a partir da promoção de uma cultura política mais democrática que servia de base social para as instituições formais de representação política.

Todavia, nos anos 90, com a institucionalização da democracia representativa (para não falar de "consolidação", o que ainda causa polêmicas) o desafio empírico, político e, exatamente por isso, teórico, era explicar os processos de "governança participativa" (o termo "concertação social" também está na moda!), ou seja, a produção de políticas públicas em arenas de decisão conjunta entre sociedade civil e Estado (arranjos participativos). É justamente o desafio de explicar esta nova realidade que parece ser a maior falha da perspectiva da sociedade civil. Vamos esclarecer melhor este ponto.

Não se trata de negar que o conceito de sociedade civil consegue acompanhar o movimento dos atores organizados em direção ao Estado. Nem que ele consegue medir os efeitos que esta nova postura implica para os próprios movimentos em questão. O problema é que ele não possui instrumentos heurísticos para centrar seu foco na variável "políticas públicas" que é central neste processo. Ora, é justamente esta lacuna que o conceito de capital social consegue preencher. Seu mérito é que seu ponto de partida não é "societário", ou, dito de outra forma, não se localiza no mundo da vida, na sociedade civil ou mesmo na esfera pública e nem mesmo "estatal", ou seja, localizado nos aparelhos decisórios do Estado. Pelo contrário, ele é essencialmente "relacional", pois o pressuposto fundamental da teoria do capital social de Putnam é que a densidade associativa aumenta a eficiência e eficácia das políticas públicas. Ou, já que estamos falando de uma perspectiva relacional, a eficiência das políticas públicas é condicionada pela densidade do tecido associativo, pelas relações de confiança e reciprocidade e pelo grau de cultura cívica (comunidade cívica, no dizer de Putnam).

Todavia, a mudança no contexto social e seus reflexos na preocupação dos analistas não é critério para avaliar teorias. Trata-se, no máximo, de elementos que contribuem para seu entendimento. Somos remetidos, assim, para um segundo nível de análise, o teórico propriamente dito. E é aqui que as questões se decidem.

No caso em questão, a grande diferença entre a teoria da sociedade civil e a teoria do capital social é quanto ao grau de normatividade delas. Em outros termos, a teoria da sociedade civil é fortemente normativa, ou seja, privilegia o "dever ser". Já o conceito de capital social é muito mais descritivo, quer dizer, privilegia o "ser". Isto não exclui a orientação empírica do conceito de sociedade civil e nem nega os pressupostos valorativos da categoria capital social. O que varia, no fundo, é a ênfase maior no aspecto normativo ou descrito que é diferente nos dois casos. Naturalmente, estamos conscientes de que a oposição em questão (idealismo x realismo) atravessa toda a história do pensamento político e social (basta lembrar da polêmica entre positivistas x teoria crítica, nos anos 60, por exemplo). Mas, se o que desejamos é fazer ciência política e não filosofia política (sem negar, de nenhuma forma, sua validade) o critério de validação de nossas teorias só pode ser empírico e não normativo. Daí, mais uma vez, a força do conceito de capital social.

De qualquer forma, o conceito de capital social - é bom insistir - não está desprovido de dimensões valorativas. Ele conserva as preocupações idealistas da abordagem da sociedade civil. Além do mais, a dimensão ideal dos atores organizados (seu caráter democrático, relações horizontais, potencial de transformação etc.) é avaliada com muito mais cuidado. Isto porque no esquema formal de Habermas a sociedade civil já tem garantida uma lógica comunicativa, mas o que é válido do ponto de vista conceitual nem sempre é verdadeiro do ponto de vista empírico e, neste caso, real. Quanto ao conceito de capital social, mais do que sua dimensão quantitativa

(tecido associativo) aparece ainda um elemento qualitativo que pode estar presente ou não: relações de confiança. Ou seja, não é apenas o "número" de associações que conta, mas a cultura cívica presente nestas associações e o grau de confiança entre sociedade e instituições. Em síntese, no esquema de Habermas a dimensão normativa dos atores organizados (sociedade civil) é "apriorística", enquanto que no esquema de Putnam suas dimensões ideais podem ser avaliadas "a posteriori", a partir de critérios teóricos e procedimentos de mensuração próprios.

Este assunto já nos remete para o terceiro nível de nossa análise: a dimensão micro. Trata-se, agora de, bem perto do plano empírico, avaliar a utilidade destas teorias para o plano da pesquisa social. E aqui, mais uma vez a teoria do capital social oferece critérios muito mais precisos para medir os impactos da participação comunitária na qualidade das políticas públicas ofertadas. É claro que os instrumentos elaborados por Putnam não podem ser acriticamente transpostos para o caso brasileiro. É preciso adequar os indicadores. Mas, uma preocupação como essa nem de longe ronda a teoria da sociedade civil.

Esta aparente defesa da teoria do capital social em relação a teoria da sociedade civil (que nem de longe são completamente opostas) pode até dar a falsa impressão de uma opção exclusiva por um dos lados em questão. Não se trata disto. Como já dissemos, avaliar implica em adotar critérios. E, neste caso, transparece que toda nossa discussão aponta para a tese de que o conceito de capital social oferece instrumentos mais precisos e operacionalmente úteis para explicar o grande desafio empírico, político e teórico do século XXI: explicar a ação do Estado (políticas públicas) levando em consideração sua interação com a comunidade e suas parcelas organizadas. Se nossa preocupação é essa, o conceito de capital social tem muito a nos oferecer.

Mas, em tudo isso ainda há uma preocupação que resta. Não teria o conceito de capital social se rendido cedo demais a institucionalização da sociedade civil? Não estaria ele encobrendo a burocratização dos movimentos sociais? Se a suspeita de Céli Pinto (2004) a respeito da cooptação governamental dos atores sociais estiver correta, a lembrança de Sérgio Costa, talvez, também esteja: qual é, de fato, o lugar da comunidade na produção de políticas públicas? Não é este um desafio do Estado? Mas, não estaríamos negando, assim, o validade da "governança participativa"? O debate permanece aberto, mas, por hora, precisamos acompanhar o que está acontecendo. A pergunta chave é: existe, de fato, uma correlação positiva entre capital social e qualidade das políticas públicas? Precisamos respondê-la. Vamos, então, a Putnam!

5 REFERÊNCIAS

ALARCÓN, D. Espacios de articulación entre la política económica y las políticas sociales. BID/ INDES. Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Washington, DC, jun/2002.

- AVRITZER, L. Orçamento Participativo e teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Org.) A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. Teoria democrática e deliberação pública. In Lua Nova, n. 50, 2000, p.25-46.
- _____. A moralidade da democracia. Belo Horizonte: UFMG, 1996.
- _____. Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BAQUERO, M. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: FUKS, M. & PERISSINOTTO, R. Democracia: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 2002.
- _____. (Org.) Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.
- _____. (Org.) Democracia, juventude e capital social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004a.
- _____. Capital social como caminho alternativo na construção democrática. In: NAZZARI, R. K. (Org.) Temas de ciência política. Cascavel: Ed. UNIOESTE, 2004b.
- _____. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. In: Revista de Sociologia Política, n. 21, nov 2003.
- BOBBIO, N. O conceito de sociedade civil. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- BORBA, J. et al. Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Projeto de Pesquisa, FUNCITEC, 2003.
- BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In: Revista Dados, n. 4, 1999.
- BOHMAN, J. Public deliberation: pluralism, complexity and democracy. Cambridge: Mit Press, 1996.
- COLEMAN, J. Foundations of social theory. Cambridge: The Belknap press of Harvard University Press, 1984.
- COSTA, S. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em ciências sociais. Rio de Janeiro: Relumê-Dumára, n. 43, p. 03-26, 1997.
- _____. As cores de ercília: esfera pública, democracia, configurações pós nacionais. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- _____. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa. Novos Estudos CEBRAP, n. 28, 1994.
- COHEN, Joshua e SABEL, C. Directly-Deliberative Poliarchy. European Law Journal, n. 03, p.313-142, 1998.
- COHEN, J. e ARATO, A. Civil society and political theory. Cambridge: Mit Press, 1992.
- D'ARAUJO, M. C. S. Capital Social. Passo a Passo; V.25. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- DOIMO, A. M. A vez e a voz do popular. Ed. ANPOCS, 1999.
- FEDOZZI, L. Orçamento participativo: a experiencia de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.
- GOHN, M. G. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo, Ed: Loyola, 1997
- HABERMAS, J. Teoria de la acción comunicativa. Madrid: Taurus, 1987.
- _____. Direito e democracia: entre a faticidade e a validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 2 vol.
- LAVALLE, A. G. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. In: Revista Lua Nova, n. 47, 1999.
- _____. Quando novos personagens saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. In: Revista Política & Sociedade, n. 7, 2004.
- NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político estatal e o universo gerencial. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 52, jun., 2003.
- PINTO, C. Espaços deliberativos e a questão da representação. In: Revista Brasileira de Ciências

- Sociais, vol. 19, n. 54, São Paulo, fevereiro de 2004.
- PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A., LIMONGI, F. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. In: Revista Lua Nova, n. 58, 2003.
- PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 3ª Edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002a.
- _____. Solo em la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002b.
- REIS, B. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. In: Revista de Sociologia & Política, n. 21, 2003.
- REIS, F. W. Cidadania, mercado e sociedade civil. In: DINIZ, Eli. Et al (org.). O Brasil no rastro da crise. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC, 1994.
- RENNÓ, L. Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. In: Revista Opinião Pública, Campinas, vol. VII, n. 1, pp. 33-59, 2001.
- _____. Mensurando confiança interpessoal: notas acerca de um conceito multidimensional. In: Revista Dados, v. 43, n. 4, 2000.
- SANTOS, A. M. Democracia e valores cívicos: uma relação necessária? In: Novos Estudos CEBRAP, n. 69, julho 2004.
- STEIN, R. H. Capital social, desenvolvimento e políticas públicas. Serviço social & sociedade, nº73. São Paulo: editora Cortez, 2003.
- TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, E. (org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.
- WEFFORT, F. Por que democracia? In: STEPAN, A (org.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

NOTAS EXPLICATIVAS

- ¹Confira-se, a título de exemplo, as revisões bibliográficas presentes na revista "BIB": (Jacobi, ano e ano) e Rucheinski (1998).
- ²Uma análise histórico-conceitual deste termo pode ser encontrada, entre outras, nos textos de Bobbio (1982) e Costa (1997).
- ³Uma interessante defesa teórica da concepção didática encontra-se em Reis (1994).
- ⁴No entanto, é interessante verificar que atualmente pode-se verificar uma retomada das formulações gramscianas de sociedade civil cujo objetivo, entre outras coisas, é criticar a ênfase societária da teoria de Cohen e Arato, revalorizando a dimensão estatal do conceito. Entre os trabalhos que apontam nesta direção, veja-se especialmente Nogueira (2003).
- ⁵Atualmente, também vêm ganhando destaque os estudos sobre outro arranjo participativo bastante difundido mas ainda pouco compreendido: os conselhos gestores (vide TATAGIBA, 2002).
- ⁶Uma apresentação bastante didática deste conceito pode ser encontrada no trabalho de D'Araújo (2003).
- ⁷Nosso artigo interessa-se apenas pela dimensão política do conceito de capital social. Mas, entre os trabalhos que desdobram suas conseqüências econômicas, consulte-se, entre outros Stein (2003) e Alarcón (2002).
- ⁸Isso não significa dizer que o conceito de capital social esteja isento de críticas quanto às suas evidências empíricas. Veja-se, por exemplo, Santos (2004), Reis (2003) e Przeworski et alli (2003).

