

Fundamentos da confiança: associativismo, instituições político- administrativas e capital social na Região Metropolitana de Porto Alegre*

Marcelo Kunrath Silva
Soraya Vargas Côrtes

Resumo

O objetivo deste artigo é estabelecer um diálogo crítico com a perspectiva atualmente dominante no debate sobre os fundamentos da confiança e do capital social, baseada na obra de Robert Putnam. Nesse sentido, o artigo problematiza o argumento de que a proliferação das organizações sociais seria uma condição necessária e, especialmente, suficiente para a geração de confiança e, por consequência, capital social. Com base nos dados de *survey* sobre Cultura Política na Região Metropolitana de Porto Alegre, realizado pelo Observatório das Metrôpoles, o presente artigo identifica a inexistência de uma relação direta entre envolvimento associativo e níveis de confiança em instituições políticas. Buscando responder a esse aparente paradoxo, sustenta-se a necessidade de incorporar a dimensão político-institucional à análise sobre os fundamentos da confiança, rompendo com uma abordagem exclusivamente centrada no associativismo.

Palavras-chave: associativismo; instituições; confiança; capital social.

Abstract

This paper critically examines an approach to the foundations of trust and social capital that is inspired by the very influential work of Robert Putnam. It discusses the argument that the spread of civil organizations is a necessary and sufficient condition for building up trust and, as a consequence, social capital. Through the analysis of a survey's data on Political Culture in the Metropolitan Region of Porto Alegre, the paper identifies the lack of a direct relationship between civic engagement and levels of trust in political institutions. Facing what seems to be a paradox, the paper sustains that to properly understand the foundations of trust, the analysis must take into account the political-institutional dimensions rather than focusing only on civic engagement.

Keywords: civic engagement; institutions; trust; social capital.

Introdução

Assiste-se, na última década, à emergência de um aparente consenso entre amplos segmentos da comunidade científica e membros de instituições diversas (Estado, organismos internacionais, ONGs, etc.) em torno da centralidade das organizações da sociedade civil na geração de confiança e solidariedade, constituindo o capital social que permitiria a superação de diversos problemas sociais e políticos relacionados à pobreza, ao subdesenvolvimento, à consolidação da democracia, à qualidade do desempenho governamental. Fundado na generalização – e, muitas vezes, simplificação – do argumento de Robert Putnam, que identifica na desigualdade de capital social o fator explicativo para as diferenças entre o desempenho institucional e o desenvolvimento econômico do Norte e do Sul da Itália, esse aparente consenso gerou não apenas uma fértil literatura acadêmica, mas também um amplo conjunto de programas e políticas voltados à produção de capital social a partir do estímulo às práticas associativas.

O objetivo deste artigo é estabelecer um diálogo crítico com essa perspectiva, problematizando o argumento de que a proliferação das organizações sociais seria uma condição necessária e, especialmente, suficiente para a geração de confiança e, por consequência, capital social no sentido atribuído por Putnam a esse conceito.¹ Com base nos dados do *survey* sobre Cultura Política na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA),² desenvolvida no âmbito do Observatório das Metrôpoles, o presente artigo identifica a inexistência de uma correlação direta entre envolvimento associativo e

elevação dos níveis de confiança, contrariando, assim, o consenso apontado anteriormente. Buscando responder a esse aparente paradoxo, sustenta-se a necessidade de incorporar a dimensão político-institucional à análise sobre os fundamentos da confiança, rompendo com uma abordagem exclusivamente centrada no associativismo.³

Para desenvolver a análise, o artigo apresenta a seguinte estrutura: na próxima seção, é feita uma sintética apresentação dos argumentos de autores que problematizam a perspectiva atualmente dominante na literatura sobre confiança e o capital social, a partir da defesa da incorporação da dimensão político-institucional; na seção seguinte, são analisados os dados sobre o envolvimento associativo na RMPA; posteriormente, são apresentados os dados sobre os níveis de confiança entre a população pesquisada; na seção que segue, são analisadas as avaliações dos entrevistados sobre o desempenho dos atores e instituições político-administrativos; por fim, o artigo conclui com o argumento de que o baixo nível de confiança observado tende a ser melhor explicado pela interpretação dos entrevistados sobre o contexto político-institucional no qual os pesquisados estão inseridos do que pelo envolvimento no tecido associativo local.

Fundamentos da confiança: *bringing the political institutions back in*⁴

Robert Putnam, especialmente a partir da análise desenvolvida no livro *Comunidade*

e *Democracia*, estabeleceu uma perspectiva que se tornou, ao longo da última década, um dos principais focos de interesse de cientistas sociais. Tal perspectiva, que adota diversos elementos da análise de Alexis de Tocqueville em *A Democracia na América*, pode ser sintetizada da seguinte forma: a configuração associativa, na medida em que é a fonte da confiança e das normas que constituem o estoque de capital social de uma determinada sociedade, possui um efeito determinante no desempenho das instituições e, no limite, na definição dos níveis de desenvolvimento dessa sociedade. Dessa forma, Putnam e os adeptos dessa perspectiva tendem a estabelecer uma correlação direta entre níveis de confiança e configuração associativa (em geral, operacionalizada quantitativamente enquanto número de associações e volume de filiações); ou seja, quanto maior o número de associações e o volume de filiados a elas, maiores os níveis de confiança (e, assim, de capital social).

Apesar de obscurecidos pela grande repercussão e aceitação da perspectiva de Putnam, especialmente entre agências de desenvolvimento e organismos financeiros internacionais, alguns autores têm problematizado os fundamentos dessa perspectiva a partir de diversos argumentos. Neste artigo, o interesse concentra-se naqueles autores que têm confrontado a relação causal unidirecional que Putnam instituiu entre configuração associativa, níveis de confiança e desempenho político-institucional.

Um dos autores que confronta de maneira mais direta e contundente essa abordagem unidirecional é Omar Encarnación, no livro que tem o sugestivo título *The Myth of Civil Society*. A partir da fundamentação empírica oferecida pela análise dos processos

de redemocratização na Espanha e no Brasil, esse autor sustenta a necessidade de inverter o sentido da relação causal estabelecida por Putnam, defendendo que os níveis de confiança tendem a ser determinados menos pela configuração associativa do que pela configuração e desempenho das instituições político-administrativas.⁵ Para ele, deve-se esperar que a confiança social, as redes de reciprocidade e outros componentes do capital social floresçam em contextos no qual o sistema político é efetivo e bem institucionalizado. Nas sociedades em processo de democratização, o contexto

[...] político-institucional inclui um governo que seja comprometido com os valores e práticas da democracia, um confiável e coerente aparato estatal e partidos políticos com profundas raízes na sociedade. Estas condições provêm as melhores perspectivas para o bem-estar geral da sociedade, tanto em termos de estabilidade política quanto em termos de desenvolvimento econômico, que, por sua vez, proporciona o fundamento ideal para o aumento da capacidade dos indivíduos confiarem uns nos outros e se engajarem em esforços de colaboração no apoio da democracia. Tais condições também facilitam a confiança no sistema político, um requisito crítico para as instituições políticas executarem com sucesso a integração da sociedade em torno do projeto de democratização e oferecer aos atores sociais meios efetivos de representação política. Em contraste, nós devemos esperar que a formação de capital social seja minada, senão completamente paralisada, por instituições políticas ineficientes ou precariamente desenvolvidas.

De fato, as formas mais negativas de capital social (por exemplo, desconfiança e cinismo) são prováveis de emergir deste contexto político. (Encarnación, 2003, pp. 8-9)

Segundo Encarnación, o processo de redemocratização brasileiro ofereceria um dos melhores exemplos para sustentar a crítica ao modelo analítico de Putnam, na medida em que seria um caso no qual se combinaria um expressivo crescimento e complexificação do tecido associativo com um marcante decréscimo dos níveis de confiança interpessoal e institucional.⁶ A resposta para esse resultado se encontraria no precário desempenho das instituições político-administrativas brasileiras no período. Para ele, apesar da existência de sinais de uma florescente sociedade civil, de um impressionante nível de engajamento dos cidadãos em grupos voluntários de quase todos os tipos e propósitos, o capital social é pouco disponível no Brasil. O Brasil é “um verdadeiro deserto” no que se refere ao indicador empírico básico de capital: a confiança social. O autor relaciona isso à pobre performance dos governos brasileiros no período pós-transição e o declínio institucional que afligiu o sistema político do país nas últimas décadas (ibid., p.12).

Outro autor que aborda criticamente o argumento de Putnam é Sidney Tarrow, que destaca que a “falta da agência do Estado no livro *Comunidade e Democracia* é uma das maiores falhas do seu modelo explicativo” (1996, p. 395). Para Tarrow, o apego de Putnam a uma perspectiva comprometida com a concepção da vida associativa como fonte única de capital social, precedendo e determinando o desempenho institucional,

lhe impossibilitou apreender, na sua análise da história italiana, o decisivo impacto das distintas conformações institucionais do Norte e do Sul da Itália na estruturação da vida associativa em cada uma dessas regiões. Como salienta o autor,

[...] o caráter do Estado é externo ao modelo, sofrendo os resultados da incapacidade associativa regional, mas sem responsabilidades pela produção desta. (...) nós podemos ficar satisfeitos com a interpretação da capacidade cívica como um produto local no qual o Estado não desempenhe nenhum papel? (Ibid., p. 395)

Da mesma forma que Encarnación e Tarrow, Sheri Berman também responde negativamente a esse questionamento. Baseando-se na análise da crise da República de Weimar e ascensão do nazismo na Alemanha, Berman demonstra que, ao contrário do “círculo virtuoso” estabelecido pelos tocquevillianos – entre os quais, Putnam – o mero crescimento do associativismo não pode ser tomado como um indicador de aumento dos níveis de confiança ou de vitalidade das instituições democráticas. No processo analisado, ao contrário, a autora mostra que o crescimento associativo se vincula diretamente ao declínio da confiança e à crise institucional, sendo um dos mecanismos que possibilitou a ascensão do Partido Nacional-Socialista ao poder. Assim, conclui a autora,

O caso alemão deveria nos tornar céticos sobre vários aspectos da teoria neotocquevilliana. Em particular, o desenvolvimento político alemão levanta questões sobre aquilo que,

recentemente, tornou-se praticamente um senso comum, qual seja que existe uma relação direta e positiva entre uma rica vida associativa e uma democracia estável. Sob certas circunstâncias, o caso é claramente o oposto: o associativismo e as perspectivas da estabilidade democrática podem, de fato, estar inversamente relacionados. Além disto, muitas das consequências do associativismo enfatizadas pelos pesquisadores neotocquevillianos – fornecer habilidades políticas e sociais aos indivíduos, criar vínculos entre os cidadãos, facilitar a mobilização, diminuir os obstáculos à ação coletiva – podem ser direcionados tanto para fins antidemocráticos quanto democráticos. Talvez, assim, associativismo deva ser considerado uma variável politicamente neutra – nem inerentemente bom nem inerentemente mal, mas, antes, cujos efeitos dependem do amplo contexto político. (Berman, 1997, pp. 426-427)

Partindo dessas problematizações ao modelo analítico de Putnam, este artigo critica a desconsideração da dimensão político-institucional nas análises sobre confiança, na medida em que as instituições constituem um fator determinante na estruturação das representações e práticas dos agentes sociais. Como salienta Boschi (1987, p.19),

As instituições organizam a experiência diária dos indivíduos, dando forma aos ressentimentos e definindo as demandas e metas de ação. Também são um determinante implícito das formas eventualmente assumidas pelo protesto, no sentido de que é a vida institucional que agrega e dispersa as pessoas.

Nesse sentido, adota-se a hipótese de que os níveis de confiança estão mais relacionados às avaliações da população sobre o desempenho dos atores e instituições político-administrativos do que ao envolvimento associativo. Assim, em contextos nos quais a avaliação do campo político-institucional é predominantemente negativa, o nível de confiança da população, independentemente da inserção associativa, tende a ser baixo. Nesses contextos, de fato, o envolvimento associativo pode se constituir menos em um indicador ou fonte de confiança e mais em um mecanismo de autoproteção ante um ambiente interpretado como ameaçador.

Atuação sociopolítica e inserção associativa na RMPA

Para caracterizar o nível de envolvimento associativo da população da RMPA, esta seção utiliza dois conjuntos de informações disponibilizados pela pesquisa: o que trata da participação dos entrevistados em ações sociopolíticas e outro sobre a participação dos entrevistados em associações.

Conforme pode ser observado na Tabela 1, a experiência de atuação sociopolítica dos entrevistados, indicada pela assinatura de petições e, especialmente, abaixo-assinado é a alternativa de ação mais difundida na RMPA: 37,7% deles já o fizeram (289 em 768). Essa forma de ação, caracterizada pelo seu baixo custo para os participantes e pelo baixo risco envolvido, apresenta uma longa tradição na região, sendo empregada tanto por movimentos reivindicativos quanto

Tabela 1 – Experiência de ação social e política – RMPA – 2007

Tipo de ação	Nunca fez		Fez		NS/NR	
	Entrevistados		Entrevistados		Entrevistados	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Assinar uma petição ou abaixo-assinado	449	58,5	289	37,7	30	3,9
Participar num comício ou reunião política	561	73,1	178	23,2	29	3,8
Participar em manifestação	603	78,5	147	19,2	18	2,3
Boicotar produtos por razões políticas, éticas e ambientais	619	80,6	107	13,9	42	5,5
Contatar político ou alto funcionário do Estado	634	82,6	101	13,2	33	4,3
Dar dinheiro ou recolher fundo para causas públicas	653	85,1	96	12,5	19	2,5
Participar num fórum através da internet	645	83,9	79	10,3	44	5,7
Contatar/aparecer na mídia	677	88,1	52	6,7	39	5,1

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.

pelos redes de clientela política. Em segundo lugar, com presença na trajetória de quase um quarto dos entrevistados (178 em 768), encontra-se a participação em comícios ou reuniões políticas, indicando o envolvimento mais ou menos intenso de um segmento significativo dos entrevistados com a política partidária.

Com um percentual um pouco menor, próximo a 20% (147 em 768), encontra-se a participação em manifestações. Mesmo que esse valor, em termos absolutos, possa ser avaliado como baixo em relação ao total de entrevistados, não pode ser desprezado o fato de quase um quinto dos entrevistados ter tido alguma experiência de participação em manifestações. Dado o custo, em geral, expressivo desse tipo de ação coletiva e os riscos inerentes a tais ações, esses percentuais podem ser considerados como relevantes. Esse dado exige relativizar a interpretação sobre a existência de uma aversão generalizada ao envolvimento em ações coletivas entre os brasileiros,⁷ indicando que, em certas conjunturas, uma parcela expressiva

dessa população apresentou as condições e disposições para inserir-se em processos de mobilização.

Outro aspecto que confere destaque ao percentual de participantes de manifestações e o torna relativamente elevado é a comparação com os contatos diretos com políticos. Na medida em que a política brasileira é retratada como sendo fortemente marcada por práticas clientelistas, poder-se-ia se esperar uma significativa disseminação de relações diretas entre políticos e cidadãos, uma vez que esses contatos seriam os canais privilegiados para a mediação clientelista dos interesses sociais junto ao poderes públicos. No entanto, os dados mostram que os contatos diretos com políticos têm uma presença relativamente pequena entre os entrevistados, tendo sido uma ação já praticada por apenas 13,2% dos mesmos (101 em 768).

O envolvimento associativo dos entrevistados está relacionado, primeiramente, à importância da religiosidade na conformação do tecido associativo da RMPA. Conforme pode ser observado na Tabela 2, a inserção

Tabela 2 – Pertencimento associativo por tipo de associação – RMPA – 2007

Tipo de associação	Nunca pertenceu		Pertence ou pertenceu		NS/NR	
	Entrevistados		Entrevistados		Entrevistados	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Igreja ou grupo religioso	331	43,1	419	54,6	18	2,3
Grupo desportivo, recreativo ou cultural	517	67,3	235	30,6	16	2,1
Sindicato, grêmio ou associação profissional	546	71,1	212	27,6	10	1,3
Outra associação voluntária	532	69,3	171	22,2	65	8,5
Partido político	595	77,5	165	21,4	8	1,1

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrópoles – 2007.

em organizações de caráter religioso constitui-se na principal opção de associativismo, sendo essa a única forma de pertencimento associativo que é ou já foi experimentada por mais da metade dos entrevistados (54,6%, 419 em 768). Cerca de 30% dos entrevistados têm ou tiveram participação em organizações desportivas/recreativas/culturais (30,6%, 235 em 768) e em sindicatos/associações profissionais (27,6%, 212 em 768). Ou seja, quase um terço dos entrevistados possuía experiência de envolvimento nesses tipos de organizações sociais. Além disto, aproximadamente 20% responderam ter experiência de participação em outros tipos de associações voluntárias (22,2%, 171 em 768) e em partidos políticos (21,4%, 165 em 768). No conjunto dos entrevistados, apenas 26,2% (201 em 768) declararão não possuir nenhum tipo de experiência associativa, o que indica que aproximadamente três quartos da população pesquisada têm ou teve algum tipo de engajamento associativo.

Os dados obtidos na pesquisa mostram, então, que a população da RMPA se caracteriza por uma experiência de envolvimento sociopolítico e associativo que não pode ser desconsiderada. Ao contrário, observa-se

que um volume significativo de entrevistados apresenta algum tipo de inserção associativa e, em menor grau, de participação em ações políticas e/ou reivindicativas. Tais informações tendem, assim, a sustentar a interpretação de senso comum que identifica a RMPA como um espaço social caracterizado por uma tradição de organização e mobilização social e política, constituindo um contexto associativo propício, segundo o argumento de Putnam, à geração de altos níveis de confiança e, assim, de capital social.

A desconfiança generalizada

Contrariamente ao resultado esperado a partir do modelo analítico de Putnam, os dados da pesquisa Cultura Política na RMPA apontam para um contexto de baixíssimos níveis de confiança, tanto em relação às instituições como em termos das relações interpessoais.

No que se refere à confiança nas instituições,⁸ predomina a avaliação negativa sobre a intencionalidade dos agentes

governamentais. Na Tabela 3, observa-se que mais de 55% dos entrevistados avaliaram que os governantes tendem a agir de forma incorreta, enquanto menos de 30% concordam que os integrantes dos governos tenderiam a agir com correção. Ou seja, para a maior parte dos entrevistados, os agentes públicos são, por princípio, objeto de desconfiança.

Essa interpretação é corroborada pela preponderância entre os entrevistados da

visão de que a atuação dos políticos é motivada principalmente pela busca de vantagens pessoais. A Tabela 4 mostra que praticamente 80% dos entrevistados consideraram que a obtenção de vantagens pessoais é a razão básica para a atuação política dos políticos e não o interesse público. Assim, além de não atuarem corretamente, a maior parte dos indivíduos envolvidos na política institucional é vista como sendo movida por interesses egoístas.

Tabela 3 – Concordância com a afirmação “Pode-se confiar que as pessoas do governo Farão o que é certo” – RMPA – 2007

Nível de concordância	Entrevistados	
	Nº	%
Concorda totalmente	72	9,4
Concorda em parte	139	18,1
Não concorda nem discorda	103	13,4
Discorda em parte	155	20,2
Discorda totalmente	275	35,8
NS/NR	24	3,1
Total	768	100,0

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.

Tabela 4 – Concordância com a afirmação “A maior parte dos políticos está na política para obter vantagens pessoais” – RMPA – 2007

Nível de concordância	Entrevistados	
	Nº	%
Concorda totalmente	456	59,4
Concorda em parte	158	20,6
Não concorda nem discorda	49	6,4
Discorda em parte	48	6,2
Discorda totalmente	39	5,1
NS/NR	18	2,3
Total	768	100,0

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.

Tabela 5 – Frequência com que as pessoas tentarão tirar vantagem ou serem justas nas relações com outras pessoas – RMPA – 2007

Frequência	Entrevistados	
	Nº	%
Tentarão tirar vantagem sempre	239	31,1
Tentarão tirar vantagem às vezes	305	39,7
Serão justas às vezes	121	15,8
Serão justas sempre	67	8,7
NS/NR	36	4,7
Total	768	100,0

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.

Tabela 6 – ConFiança interpessoal – RMPA – 2007

Confiança	Entrevistados	
	Nº	%
As pessoas quase sempre são de confiança	58	7,6
As pessoas algumas vezes são de confiança	156	20,3
Algumas vezes todo o cuidado é pouco	258	33,6
Quase sempre todo o cuidado é pouco	271	35,3
NS/NR	25	3,3
Total	768	100,0

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.

Essa mesma avaliação sobre o predomínio de uma lógica “predatória” é encontrada nas opiniões dos entrevistados sobre a natureza das relações interpessoais. A Tabela 5 mostra que mais de 70% dos entrevistados consideram a principal intenção das pessoas, ao se relacionarem umas com as outras, é a busca de vantagens e não o estabelecimento de relações em que procuraram ser justas.

Nesse sentido, não é surpreendente que esses mesmos entrevistados destaquem a necessidade de adotar uma postura de precaução nas relações interpessoais. Aqui, novamente, quase 70% das respostas apontam para a necessidade de tomar cuidado

em relação aos outros indivíduos, indicando claramente a presença de uma desconfiança generalizada que também está presente na relação com as instituições político-administrativas.

Não há, portanto, uma relação direta entre configuração associativa e níveis de confiança. Conforme caracterizado na seção anterior, a RMPA apresenta uma população com significativa experiência de envolvimento associativo, mas essa experiência, paradoxalmente – de acordo com a prescrição do modelo de Putnam –, não tem se constituído numa fonte efetiva de confiança e, assim, de capital social. De fato, os níveis de confiança não apresentam variações significativas

quando se diferenciam os entrevistados em termos da experiência associativa prévia; ou seja, os níveis de confiança institucional e interpessoal tendem a ser relativamente similares (baixos), tanto entre aqueles que têm experiência associativa quanto entre aqueles que não têm.

Decifrando o “paradoxo”: desempenho institucional e (des)confiança

Ante a incapacidade do argumento de Putnam oferecer uma interpretação adequada para os dados sobre confiança coletados na pesquisa Cultura Política na RMPA, recorre-se, nesta seção, aos argumentos apresentados pelos críticos da perspectiva de Putnam, no sentido de comprovar sua sustentabilidade empírica no contexto em foco. Nesse sentido, busca-se apreender a avaliação dos entrevistados sobre o desempenho dos atores e instituições político-administrativos e, especialmente, se essa avaliação pode ser correlacionada⁹ aos baixos níveis

de confiança identificados entre a população pesquisada.

Um primeiro indicador para analisar a avaliação política dos entrevistados refere-se à forma como estes percebem o grau de abertura dos governantes para a participação da população. Conforme pode ser observado na Tabela 7, praticamente dois terços dos entrevistados (62,9%, 483 em 768) avaliam que suas opiniões, o que eles pensam, interessam pouco ou não são de nenhum interesse para os governantes. Essa informação, isoladamente, poderia expressar uma declaração de incompetência política por parte dos entrevistados. Mas, como 53,3% (409 em 768) desses mesmos respondentes afirmam ter algo a dizer sobre a ação governamental, essa suposição não se confirma. Ou seja, os entrevistados se autoavaliam como cidadãos dotados de competência para opinar sobre assuntos relativos à gestão pública e capacitados para contribuir com a ação governamental, mas têm sua participação desestimulada ou mesmo bloqueada, pelo menos em parte, pela ausência de interesse dos governantes nesta participação.

Tabela 7 – Concordância com as afirmações “Eu acho que o governo não liga muito para o que as pessoas como eu pensam” e “Não tenho nada a dizer sobre o que o governo faz” – RMPA – 2007

Nível de concordância	Eu acho que o governo não liga muito para o que pessoas como eu pensam		Não tenho nada a dizer sobre o que o governo faz	
	Entrevistados		Entrevistados	
	Nº	%	Nº	%
Concorda totalmente	313	40,8	–	–
Concorda em parte	170	22,1	100	13,0
Não concorda nem discorda	90	11,7	106	13,8
Discorda em parte	80	10,4	87	11,3
Discorda totalmente	65	8,5	149	19,4
NS/NR	50	6,5	260	33,9
Total	768	100,0	66	8,6

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.

Juntamente com essa avaliação de que os governantes são pouco permeáveis à participação dos cidadãos, a visão negativa sobre os atores político-institucionais se expressa no conceito dos entrevistados sobre diferentes aspectos do desempenho da administração pública. Nesse sentido, a Tabela 8 mostra que 54% dos entrevistados (415 em 768) afirmam que os administradores públicos apresentam pouco ou nenhum comprometimento em servir ao público. Isso reafirma – de outro modo, ao particularizar a atuação dos administradores públicos – o predomínio da opinião de que os políticos estão voltados principalmente para o atendimento de interesses particulares.

Essa avaliação de que na administração pública predominam as orientações particularistas é reforçada por dois outros indicadores. O primeiro deles se refere ao acesso dos cidadãos aos serviços públicos. Como a Tabela 9, para quase três quartos dos entrevistados (73,8%, 567 em 768) o acesso e/ou a qualidade dos serviços públicos é mediada por relações pessoais. Ou seja, ao invés dos princípios universalistas e igualitários de cidadania instituídos no ordenamento jurídico, a maioria dos entrevistados considera que o acesso a bens e serviços públicos municipais e a qualidade do tratamento a eles dispensado pela administração municipal depende de critérios particularistas baseados em vínculos interpessoais.

Tabela 8 – Avaliação sobre o comprometimento da administração pública em servir as pessoas – RMPA – 2007

Nível de comprometimento	Entrevistados	
	Nº	%
Muito comprometida	109	14,2
De alguma forma comprometida	227	29,6
Pouco comprometida	309	40,2
Nada comprometida	106	13,8
NS/NR	17	2,2
Total	768	100,0

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.

Tabela 9 – Tratamento dispensado pelo serviço público municipal a uma determinada pessoa, se ele depende de quem ela conhece – RMPA – 2007

Dependência	Entrevistados	
	Nº	%
Definitivamente sim	284	37,0
Provavelmente sim	283	36,8
Provavelmente não	103	13,4
Definitivamente não	68	8,9
NS/NR	30	3,9
Total	768	100,0

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.

Tabela 10 – Envolvimento com corrupção
na administração pública brasileira – RMPA – 2007

Nível de envolvimento em corrupção	Entrevistados	
	Nº	%
Ninguém envolvido	19	2,5
Poucos envolvidos	62	8,1
Alguns envolvidos	157	20,4
Muitos envolvidos	262	34,1
Todos envolvidos	253	32,9
NS/NR	15	2
Total	768	100,0

Fonte: *Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.*

O segundo indicador refere-se à avaliação da população pesquisada sobre a presença de corrupção na administração pública. A Tabela 10 mostra que 67% dos entrevistados (515 em 768) consideram que muitos ou todos aqueles que atuam na administração pública estão envolvidos em corrupção. Assim, para a maioria dos entrevistados, a corrupção não constitui um desvio de conduta eventual de um ou outro governante ou funcionário público, mas sim um procedimento institucionalizado na estrutura e funcionamento da administração pública.

Por todas essas avaliações negativas, não é surpreendente o escasso interesse que a maioria dos entrevistados diz ter em relação à política (65,4% responderam ter pouco ou nenhum interesse pela política), um campo marcado por condutas moralmente condenadas e, ainda, pouco permeável aos interesses daqueles destituídos dos recursos que garantem o acesso aos bens e serviços públicos. Apresentando um baixo interesse pela política, descrentes do interesse dos governantes por suas opiniões e avaliando negativamente a atuação dos administradores

públicos, seria esperado que os entrevistados apresentassem o baixo nível de confiança – especialmente em relação às instituições político-administrativas – identificado anteriormente.

Um argumento que poderia ser utilizado para problematizar essa conclusão seria a inversão do sentido da explicação: ao invés de tomar o desempenho político-institucional como gerador do desinteresse e da desconfiança, ver o desinteresse e a desconfiança como fatores preexistentes que explicariam o desempenho – ou a avaliação da população sobre o desempenho – político-institucional. Ou seja, uma parte do argumento de Putnam poderia ser retomada, aquela que considera que o desempenho institucional é determinado pelos estoques de capital social previamente existentes.

De fato, esse é um argumento relativamente constante na literatura que trata da cultura política dos setores populares no Brasil, seja nas vertentes clássicas da Cultura da Pobreza e da Teoria da Marginalidade, seja em abordagens mais recentes dos estudos sobre Transição Democrática

(Perlman, 1981; Moisés, 1995). Apesar de suas diferenças, essas abordagens tendem a compartilhar a concepção de que parcelas significativas da população – especialmente os segmentos ditos de “baixo refinamento político”, ou seja, aqueles de menor renda e menos escolarizados – apresentam um desinteresse inerente pela política, uma visão cínica da realidade e, no limite, um desapego em relação aos valores e condutas que definiriam uma cultura política democrática. Tal linha de argumentação, em muitos casos, acabou levando ao ponto de vista “elitista” criticado por Zaluar (1994, p. 69), segundo o qual

[...] o atraso do sistema político brasileiro passa sutilmente a ser entendido (...) não como o resultado da desigualdade aberrante e do autoritarismo necessário para mantê-la, mas como um efeito perverso da existência de massas empobrecidas, que não têm ideias nem meios de ação política modernos. Os pobres passam a ser vistos, por este prisma, como inimigos inconscientes da democracia.

Os dados coletados na pesquisa, no entanto, não oferecem suporte a esse argumento de que a população brasileira seria politicamente desinteressada, uma vez que os entrevistados valorizam, em diversas respostas, distintas formas de participação política. Nesse sentido, por exemplo, 60% dos entrevistados definiram o direito

de “votar sempre nas eleições” como muito importante. Com maior adesão ainda entre entrevistados, encontram-se as opções relacionadas ao direito de participar diretamente do processo de discussão e decisão das ações governamentais: as alternativas “políticos escutarem os cidadãos antes de tomarem as decisões” e “dar às pessoas mais oportunidades de participar nas decisões de interesse público” obtiveram uma avaliação de “muito importante” entre 77,3% e 72,5% dos entrevistados, respectivamente. Tais resultados indicam claramente que os entrevistados valorizam tanto a consulta aos cidadãos como o envolvimento direto destes no processo de tomada de decisões.

Outro dado que contesta a visão generalizada (inclusive entre os entrevistados) sobre o predomínio de um desinteresse pela política pode ser observado na Tabela 11: praticamente a metade dos entrevistados (48,4%, 374 em 768) afirmou que seria provável ou muito provável sua ação contra a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma lei considerada injusta. Apesar do possível viés existente na pergunta, na medida em que a definição de algo como injusto já é um elemento central para a emergência de ações de contestação (Moore Jr., 1987), essa informação indica uma disposição para mobilização em defesa daquilo que os entrevistados consideraram justo, mesmo tratando-se de uma instituição bastante distanciada da vida do cidadão comum como é o Congresso Nacional.

Tabela 11 – Probabilidade de ação contra lei injusta em votação no Congresso Nacional e probabilidade de esta ação receber atenção do Congresso Nacional – RMPA – 2007

Nível de probabilidade	Ação contra lei injusta		Atenção do Congresso Nacional	
	Entrevistados		Entrevistados	
	Nº	%	Nº	%
Muito provável	149	19,4	53	6,9
Provável	223	29,0	185	24,1
Improvável	267	34,8	295	38,4
Muito improvável	76	9,9	163	21,2
NS/NR	53	6,9	72	9,4
Total	768	100,0	768	100,0

Fonte: Survey Rede Observatório das Metrôpoles – 2007.

No entanto, o que importa destacar é o predomínio, entre os entrevistados, de um sentimento de que é improvável ou muito improvável que os membros do Congresso Nacional deem atenção a suas reivindicações (59,6%, 458 em 768). Na medida em que a ação política depende não apenas de um sentimento de injustiça, mas também de uma crença na possibilidade de que esta ação seja eficaz para modificar a situação injusta,¹⁰ os dados ajudam a explicar os significativos obstáculos institucionais ao desenvolvimento de maiores níveis de confiança entre a população em análise.

Conclusões

Com base nos dados da pesquisa Cultura Política na RMPA, realizada pelo Observatório das Metrôpoles, o presente artigo demonstrou a ausência de sustentação empírica para a generalização do argumento que parece ter assumido uma posição de

verdade incontestável entre segmentos de pesquisadores e membros de agências de desenvolvimento; qual seja: que o associativismo seria a fonte básica da confiança e, assim, de capital social.

Ao contrário dessa relação causal direta e unidirecional entre associativismo e confiança, os dados coletados entre a população da RMPA mostram um resultado aparentemente paradoxal (do ponto de vista do argumento acima): níveis relativamente altos de envolvimento associativo e, ao mesmo tempo, níveis muito baixos de confiança interpessoal e político-institucional.

A análise mostra, por outro lado, que se sustentam os argumentos daqueles autores que, críticos do enfoque de Putnam, defendem a hipótese de que a configuração e o desempenho político-institucional são fatores fundamentais para a determinação dos níveis de confiança em um determinado contexto social. Nesse sentido, os dados da pesquisa indicam uma forte correlação entre o baixo nível de confiança manifestado pelos entrevistados e a avaliação extremamente

negativa dos mesmos sobre os atores e instituições político-administrativos.

Esses resultados não devem ser vistos, no entanto, como suportes para a adoção do ponto de vista de que a configuração associativa é irrelevante na análise da confiança. Tal postura representaria a repetição, de forma inversa, do mesmo equívoco cometido por aqueles que desconsideram a importância das condições político-institucionais. Retomando a citação de Berman no início deste artigo, o que se sustenta é a inexistência de um sentido pré-estabelecido normativamente na relação entre configuração

associativa e confiança. Nessa perspectiva, ao contrário, a forma como a configuração associativa incide sobre os níveis de (des)confiança seria condicionada pelo contexto político-institucional.

Na medida em que este argumento estiver correto, observa-se que um dos desafios centrais da consolidação democrática no Brasil encontra-se menos na ampliação do tecido associativo¹¹ e mais na construção de instituições político-administrativas mais acessíveis, eficazes e transparentes (e, assim, confiáveis) para todas/os cidadãs/ãos brasileiras/os.

Marcelo Kunrath Silva

Mestre em doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do Departamento de Sociologia, Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, Brasil).

mksilva@ufrgs.br

Soraya Vargas Côrtes

Departamento de Sociologia, Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, Brasil).

scortes@via-rs.net

Notas

* O presente artigo foi elaborado durante realização de pós-doutorado no Watson Institute for International Studies/Brown University. Agradeço ao CNPq e à UFRGS, que propiciaram as condições para esta atividade.

(1) De fato, o conceito de capital social apresenta diversas e contrastantes definições. Não é objetivo deste artigo, no entanto, inserir-se nesta discussão conceitual. Neste sentido, aceita-se aqui a perspectiva de Putnam (1993, 1996), para quem a confiança é o componente central do capital social, visto como um bem público. Para esta discussão conceitual, ver Lin (2001), Portes (2000), Burt (2005).

- (2) Este *survey* foi realizado no período de 18 de março a 16 de abril de 2007, entrevistando 768 habitantes da RMPA, sendo 384 moradores do município de Porto Alegre e 384 moradores de outros municípios que integram a RMPA. Para uma análise sobre os limites dos dados de *survey* para análise de capital social, ver Foley e Edwards (1999).
- (3) A literatura brasileira referente às dinâmicas associativas, seja na vertente dos estudos sobre movimentos sociais, seja nas análises que adotam a abordagem da sociedade civil, tende a estar marcada por uma visão dicotômica das relações entre Estado e organizações sociais. Para uma crítica aos limites analíticos dessa perspectiva e uma defesa de uma abordagem relacional, ver Silva (2006; 2007)
- (4) O título desta seção é uma alusão ao já clássico trabalho de Evans; Rueschemeyer e Skocpol (1985).
- (5) Esse argumento, na verdade, possui uma longa linhagem. Talvez o mais clássico exemplo seja o trabalho de Norbert Elias (1993), que mostra a relação entre “civilização dos costumes” (que envolve, entre outros aspectos, o aumento nos níveis de confiança) e construção dos Estados Nacionais europeus. Para o autor, a geração da confiança necessária para o estabelecimento de relações sociais “civilizadas” dependeu, entre outros fatores, da construção de um contexto institucional específico corporificado pelo Estado moderno.
- (6) Neste artigo, pelos limites do material empírico disponível, não foram claramente diferenciadas as especificidades da confiança interpessoal e da confiança institucional. Para uma crítica a essa falta de diferenciação na literatura sobre capital social, ver Smith (2006).
- (7) Como destaca Santos (2006, p. 180) “O custo do fracasso das ações coletivas pode ser bastante elevado, com significativa deterioração do *status quo* dos participantes, circunstância suficientemente ameaçadora para deprimir o ânimo reivindicante dos mais necessitados. Ser pobre, no Brasil, é uma condição associada à altíssima taxa de aversão ao risco e à opção por estratégias conservadoras de sobrevivência”.
- (8) Moisés (2005) critica uma apreensão unidimensional da confiança institucional, diferenciando cinco níveis de confiança política. Pelas limitações do material disponível para análise, não foi possível atender às distinções analíticas propostas pelo autor.
- (9) De fato, os dados disponíveis não possibilitam analisar os mecanismos explicativos da correlação entre desempenho institucional e níveis de confiança. Assim, o presente artigo se limita à tentativa de demonstração empírica de tal correlação, sem abordar sua explicação causal. Para uma distinção entre correlação e explicação causal, ver Dessler (1991).
- (10) Como salientam McAdam; McCarthy e Zald (1999, p. 26), existe um elemento mediador entre oportunidade, organização e ação, a saber, os significados compartilhados e conceitos por meio dos quais as pessoas tendem a definir sua situação. Resulta imprescindível que as pessoas, pelo menos, se sintam afetadas negativamente por uma situação determinada e *acreditem que a ação coletiva pode contribuir para solucionar esta situação*. Faltando alguma dessas duas percepções, resulta altamente improvável que as pessoas se mobilizem, ainda que contem com a oportunidade de fazê-lo (destaque nosso).
- (11) Estudos recentes (IBGE; IPEA; ABONG; GIFES, 2008) mostram um significativo processo de crescimento do associativismo no Brasil.

Referências

- BERMAN, S. (1997). Civil society and the collapse of the Weimar Republic. *World Politics*. v. 49, n. 3, pp. 401-429.
- BOSCHI, R. R. (1987). *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ.
- BURT, R. S. (2005). *Brokerage and closure: an introduction to social capital*. Oxford, Oxford University Press.
- DESSLER, D. (1991). Beyond correlations: toward a causal theory of war. *International Studies Quarterly*. v. 35, n. 3, pp. 337-355.
- ELIAS, N. (1993). *O processo civilizador vol.2: formação do Estado e civilização*. Rio de Janeiro, Zahar.
- ENCARNACIÓN, O. G. (2003). *The myth of civil society: social capital and democratic consolidation in Spain and Brazil*. New York, Palgrave Macmillan.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, T. (eds.) (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FOLEY, M. W. e EDWARDS, B. (1999). Is it time to disinvest in social capital? *Journal of Public Policy*. v. 19, n. 2, pp. 141-173.
- IBGE; IPEA; ABONG; GIFES (2008). *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005*. Brasília, IBGE.
- LIN, N. (2001). *Social capital: a theory of social structure and action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- McADAM, D.; MCCARTHY, J. D. e ZALD, M. N. (eds.) (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid, Istmo.
- MOISÉS, J. A. (1995). *Os brasileiros e a democracia – bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo, Ática.
- _____ (2005). Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, n. 65, pp. 71-94.
- MOORE JR., B. (1987). *Injustiça: as bases sociais da obediência e da revolta*. São Paulo, Brasiliense.
- PERLMAN, J. (1981). *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PORTES, A. (2000). The two meanings of social capital. *Sociological Forum*. v. 15, n. 1, pp. 1-12.
- PUTNAM, R. D. (1993). The prosperous community: social capital and public life. The American Prospect (online), Issue 13.
- _____ (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- SANTOS, W. G. (2006). *Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*. 2 ed. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- SILVA, M. K. (2006). Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*. v. 8, pp. 156-179.

- SILVA, M. K. (2007). "Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil". In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó, Argos Editora Universitária.
- SMITH, T. (2006). Why social capital subverts institution building in risky settings. *Qualitative Sociology*. n. 29, pp. 317-333.
- TARROW, S. (1996). Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. *The American Political Science Review*. v. 90, n. 2, pp. 389-397.
- ZALUAR, A. (1994). *Condomínio do Diabo*. Rio de Janeiro, Revan/Editora da UFRJ.

Recebido em dez/2008
Aprovado em mar/2009