

# SOCIEDADE COMUNAL, CAPITAL SOCIAL E DEMOCRACIA

Caio Sperandéo de Macedo\*

Resumo: No presente trabalho será analisado o legado da sociedade comunal observado por Alexis de Tocqueville com relação aos primórdios da democracia norte-americana, bem como o da teoria do capital social, desenvolvida recentemente por Robert Putnam, como formas de refletir sobre o necessário engajamento cívico, a de fim incutir não apenas maior participação, mas, comprometimento dos cidadãos com seus direitos, com os demais cidadãos e com os desígnios do Estado nas democracias contemporâneas.

Palavras-Chave: Sociedade comunal. Capital social. Cidadania. Democracia.

Abstract: This paper will analyze the legacy of communal society, noted by Alexis de Tocqueville in relation to the beginnings of American democracy as well as the social capital theory, newly developed by Robert Putnam, as ways to reflect on the necessary civic engagement, not only to instill greater involvement, but involvement of citizens with their rights with other citizens and with the designs of the state in contemporary democracies.

Keywords: Communal Society. Social Capital. Citizenship. Democracy.

---

\* Doutorando em Filosofia do Direito, Mestre em Direito Constitucional e Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Advogado e Professor do UniFMU. (caio@advcsm.com.br)

Sumário: Introdução. 1. As comunas medievais. 2. O sistema comunal retratado por Alexis de Tocqueville. 3. O conceito de capital social de Robert Putnam. 4. Elo entre as concepções Alexis de Tocqueville e Robert Putnam. 5. Governos são capazes de criar capital social? 6. Capital social e teoria dos jogos. 7. Conclusão.

## INTRODUÇÃO



indelével necessidade de revitalizar as estruturas de poder das democracias representativas contemporâneas neste início de século XXI se fez sentir e ouvir em atos de cidadania que envolve protestos de rua recentes ocorridos ao redor do mundo e no Brasil, pugnando por maior participação democrática.

Donde se revela útil resgatar o legado da Comuna ou da sociedade comunal, observado por Alexis de Tocqueville, com relação aos primórdios da democracia norte-americana, bem como a da teoria do capital social, desenvolvida recentemente por Robert Putnam, ambas legitimadas na soberania popular, que buscam valorizar a participação dos cidadãos na formação das decisões e da boa governança do Estado, em seu desenvolvimento.

### 1. AS COMUNAS MEDIEVAIS

Para dar uma visão do contexto histórico e político em que surgiram as *Comunas*, bem como seu caráter libertário, temos que<sup>1</sup>:

*“Até o século XI, as cidades medievais estavam*

---

<sup>1</sup>Texto dos autores Fabio Costa Pedro e Olga M.A. Fonseca Coulon, 1989, conforme o site: [www.miniweb.com.br](http://www.miniweb.com.br), site de pesquisa educacional para alunos e professores de forma gratuita e permanente, visitado em 28/10/2013.

*reduzidas às funções religiosas ou administrativas, abrigando apenas a residência de um bispo ou de um rei. A intensificação da vida agrícola e comercial no Ocidente estimulou o seu crescimento e trouxe o aparecimento de novos centros urbanos, localizados ao longo das principais rotas comerciais da Itália, da Alemanha, dos Países-Baixos e da França.*

#### *Burgos e Comunas*

*Nos períodos do ano em que as estradas se tornavam intransitáveis devido à chuva ou à neve, os mercadores procuravam parar no cruzamento de grandes rotas em portos fluviais ou marítimos, ou junto a uma antiga cidade ou castelo fortificado. Essa permanência logo fazia surgir um bairro mercantil ou manufatureiro – o burgo - ao lado do castelo feudal ou da catedral. A princípio, o burgo era apenas "um emaranhado de vielas, cloacas e pocilgas", espremido entre muralhas e portões que se fechavam à noite.*

*Nele concentravam-se mercadores e artesãos dos diversos ofícios, o que incentivava as trocas com as aldeias dos camponeses visto que os centros urbanos necessitavam de matérias primas e de alimentos. Os burgos, nascidos próximos aos domínios castelos ou catedrais, não tardaram em procurar se libertar do jugo dos senhores feudais, obtendo sua autonomia através da compra da Carta de Franquia, mediante uma indenização paga ao conde ou barão, ou pela guerra.*

*Surgia assim à comuna no início baseada em princípios de lealdade e igualdade entre seus habitantes, o que estabelecia sensível contraste com a sociedade rural, em que prevalecia a rígida hierarquia social entre senhores e servos. As comunas contavam com milícias próprias e o governo era exercido pela burguesia, independentemente dos senhores feudais."*

Dentro deste contexto, o dicionário digital Michaelis<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Conforme dicionário eletrônico disponibilizado pela Michaelis.uol.com.br/moderno/português/definição/comuna, visitado em

colabora com os seguintes apontamentos para o verbete “comuna”:

“comuna

*co.mu.na*

*sf (fr comune) Sociol 1 Agrupamento de estrangeiros, especialmente judeus e mouros, que eram obrigados a viver em arruamentos determinados. 2 Povoação que, na Idade Média, se emancipava do feudalismo, governando-se autonomicamente. 3 Na França, subdivisão territorial correspondente a município ou concelho. 4 Administração de concelho. 5 Reg (Pernambuco) V súcia. 6 Corpo político ou governamental que adota princípios revolucionários ou comunistas, tal como o que dominou em Paris de 18 de março a 28 de maio de 1871. s m+f pop Comunista.”*

Portanto, pode-se dizer que a *comuna* decorreu de uma emancipação política verificada no período do feudalismo, obtida mediante a contrapartida de pagamento ou conquistada através da guerra e que surgiu arrimada em valores de coesão social como a lealdade e igualdade, inaugurando um novo pacto social conduzido pela ascendente burguesia.

## 2. O SISTEMA COMUNAL RETRATADO POR ALEXIS DE TOCQUEVILLE

A par do contexto de seu surgimento, em trabalho de época de Alexis de Tocqueville<sup>3</sup>, o autor nos relata o sistema comunal observado na América norte-americana de 1853 e assim descrevendo suas características:

*“Não é por acaso que examino a comuna em primeiro lugar. É a comuna a única associação que se mostra tão perfeitamente natural que, em toda parte onde há homens*

---

29/10/2013.

<sup>3</sup>TOCQUEVILLE. Alexis de. A democracia na América. Tradução de Neil Ribeiro da Silva, 1ª ed, São Paulo, Folha de São Paulo, 2010, p. 73-76.

*reunidos, forma-se uma comuna espontaneamente.*

*Destarte, a sociedade comunal existe entre todos os povos, sejam quais forem os seus usos e as suas leis; é o homem que faz os reinos e cria as repúblicas; a comuna parece sair diretamente das mãos de Deus. Se, porém, a comuna existe desde que haja homens, a liberdade comunal é coisa rara e frágil. Um povo sempre pode estabelecer grandes assembleias políticas, por isto que se encontra habitualmente em seu seio certo número de homens entre os quais o saber até certo ponto substitui e experiência nos negócios de Estado. (...)*

*Entre todas as liberdades, a das comunas, que se estabelece com tantas dificuldades, também é a mais exposta às invasões do poder. Entregues a si mesmas, as instituições comunais quase não saberiam lutar contra um governo empreendedor e forte; para defender-se com êxito, é preciso que tenham tomado todos os seus desenvolvimentos e que se tenham misturado às ideias e aos hábitos nacionais. Assim, enquanto a liberdade comunal não se tinha introduzido nos costumes, é fácil destruí-la e ela pode introduzir-se nos costumes somente depois de ter, por muito tempo, subsistido nas leis.*

*Por isso mesmo, escapa a liberdade comunal, por assim dizer, ao esforço do homem. Pela mesma forma, raramente ocorre ser ela criada; de certo modo, nasce de si mesma, e se desenvolve quase que em segredo no seio de uma sociedade semibárbara. É a ação continua das leis e dos costumes, são as circunstâncias e sobretudo o tempo, que acabam por lhe dar solidez. De todas as nações do continente europeu, pode-se afirmar que nem sequer uma existe que a conheça.*

*Por isso mesmo, é na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições comunais são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência; pois a colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem instituições*

*comunais, pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade.”(...)*

Outrossim, chama a atenção o fato argutamente percebido por Tocqueville de que primeiramente as instituições comunais são acessíveis aos cidadãos, que a incorporaram ao seu cotidiano juntamente com os costumes e com o passar do tempo desenvolvem laços de confiança e reciprocidade nos mecanismos de decisão coletiva voltados aos assuntos locais.

Mais a frente, Tocqueville<sup>4</sup> esclarece sobre o funcionamento e as características da Comuna norte-americana da nova Inglaterra; relatando que a mesma goza de prestígio junto à sociedade, vez que o poder é exercido imediata e diretamente pelos cidadãos; e que não é sequer permitida à representação de interesses nos assuntos comunais legislativos ou governamentais (apenas assuntos gerais do Estado):

*“As instituições comunais na Nova Inglaterra formam um conjunto completo e regular; são antigas; são fortes pelas leis, mais fortes ainda pelos costumes; exercem uma influência prodigiosa sobre toda a sociedade. Por todas essas razões, merecem a nossa atenção especial.*

*Na comuna, como aliás em toda parte, o povo é a fonte dos poderes sociais; mas em nenhuma outra parte exerce o seu poder de maneira mais imediata. O povo, na América, é um senhor ao qual é preciso obedecer até os últimos limites do possível.*

*Na Nova Inglaterra, a maioria age por meio de representantes, quando preciso se faz tratar dos assuntos gerais do Estado. Era necessário que assim se fizesse; mas, na comuna, onde a ação legislativa e governamental acha-se mais próxima dos governados, a lei da representação não é de modo algum admitida. Não existe nenhuma forma de conselho municipal; o corpo dos eleitores, depois de ter nomeado os seus magistrados, dirige-os diretamente, em tudo o que não é a*

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 75.

*execução pura e simples das leis do Estado.(...)*

*As funções públicas são extremamente numerosas e grandemente divididas na comuna, como iremos ver adiante; entretanto, a maior parte dos poderes administrativos é concentrada nas mãos de pequeno numero de indivíduos, eleitos a cada ano e que recebem o nome de Select-men.*

*As leis gerais do Estado impuseram aos select-men certo numero de obrigações. Não têm eles necessidade da autorização de seus administradores para desempenhá-las, e não podem subtrair-se a elas sem comprometer a sua responsabilidade pessoal. A lei do Estado encarrega-os, por exemplos, de elaborar em sua comuna as listas eleitorais; caso deixem de fazê-lo, tornam-se culpados de um delito. Mas, em todas as questões que são entregues à direção do poder comunal, os select-men são os executores da vontade popular, como entre nós é o Maire o executor sãs deliberações do conselho municipal. As mais das vezes, agem sob a sua responsabilidade privada e nada mais fazem que seguir, na prática, a orientação dada pelos princípios que a maioria previamente conheceu. Caso, porém, desejem introduzir qualquer modificação na ordem estabelecida, caso desejem entregar-se a um empreendimento novo, torna-se-lhes necessário apelar para a fonte do seu poder. Suponhamos que se tratasse de abrir uma escola: os select-men convocam, para certo dia, em local previamente anunciado, a totalidade dos eleitores; ali, expõem a necessidade que se faz sentir; dão a conhecer os meios de atender a ela, o dinheiro que terá de ser gasto, o lugar que convém escolher. A assembléia, consultada sobre todos esses pontos adota o princípio, fixa o lugar, vota o imposto e entrega a execução da sua vontade nas mãos dos select-men.*

*Só os select-men têm o direito de convocar a reunião comunal (town-meeting), mas se pode indicar a ele a necessidade de fazê-lo. Se dez proprietários concebem um*

*projeto novo e sejam submetê-lo ao consentimento da comuna, solicitam a convocação geral dos habitantes; os select-men são obrigados a subscrevê-lo e conservam apenas o direito de presidir a assembleia.(...)*

*(...)*

*Contam-se ao todo dezanove funções principais na comuna. Cada habitante é obrigado, sob pena de multa, a aceitar essas diferentes funções; mas, por isso mesmo a maior parte dentre elas é remunerada, a fim de que os cidadãos pobres a elas possam consagrar o seu tempo sem com isso sofrer prejuízos. Pelo resto, o sistema americano não trata nunca de dar um tratamento fixo aos funcionários. Em geral, cada ato de seu ministério tem um preço e só são remunerados em função daquilo que fizerem.”*

Como se depreende, ciente da dificuldade de se estabelecer uma democracia participativa(praticamente direta para assuntos locais) nos moldes da *Comuna*, consoante descrito por Tocqueville, principalmente porque seu surgimento está ligado a fatores culturais, sociais e políticos próprios solidificados ao longo do tempo, temos que a grande lição de sua obra que permanece para os dias atuais “*mutatis mutandis*” está em evidenciar a virtude da atuação coletiva dos cidadãos em prol de interesses comuns, comprometidos na formação da vontade dos assuntos que lhe são próximos; enfim, engajado na cidadania.

E para desenvolver este instinto coletivo agregador(espírito comunal) para a participação cívica dos cidadãos, faz-se necessário estimular o incremento do “capital social” da sociedade, no sentido do conceito desenvolvido por Robert Putnam.

Aliás, não se olvide que temos comando constitucional específico no artigo 205<sup>5</sup> da Carta Federal de 1988, que

---

<sup>5</sup> *Constituição Federal de 1988:*

*“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será*



apregoa que a educação é direito de todos e dever do Estado ministrá-lo com a aptidão de preparar o indivíduo para o exercício da cidadania, além de promover o desenvolvimento da pessoa humana e sua qualificação para o trabalho.

Pois, entende-se que o exercício cotidiano de direitos ligados à cidadania induz a sociedade de forma progressiva a uma maior convivência democrática, apta para exigir políticas públicas do Estado na concretização de direitos constitucionalmente previstos.

Nesse sentido, autores<sup>6</sup> atribuem à Putnam<sup>7</sup> a prioridade de sua análise na participação cívica, no vigor da sociedade civil e nas relações horizontais como elementos fundamentais para a criação de capital social e para o bom funcionamento do estado democrático. Em suas palavras:

*“Segundo os teóricos da democracia, de John Stuart Mill a Robert Dahl, ‘a principal característica de uma democracia é a constante sensibilidade do governo com relação às preferências de seus cidadãos’. A democracia concede aos cidadãos o direito de recorrer ao seu governo na esperança de alcançar algum objetivo particular ou social; além disso, requer uma concorrência leal entre as diferentes versões do interesse público. Todavia o bom governo é mais do que um fórum para grupos concorrentes ou uma caixa de ressonância para reclamações; na verdade, ele, manda fazer as coisas. Um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos(ou seja, é sensível), mas também age com eficácia em relação a tais mandamentos(ou seja, é eficaz)”*

Complementarmente, os Estados (mormente o brasileiro)

---

*promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.*

<sup>6</sup> LEMOS, Linovaldo Miranda. FRAGA, Renata de Oliveira. Capital Social e Accountability, p. 07. Site: [www.capitalsocialsul.com.br](http://www.capitalsocialsul.com.br), visitado em 05/09/2013.

<sup>7</sup> PUTNAM, Robert. Making Democracy Work. Published by Princeton University Press, 1993, p.63.

democráticos têm naturalmente grande capacidade de induzir o desenvolvimento do capital social da sociedade tanto pelo processo educativo formal como através da adoção de mecanismos indutores de descentralização das decisões administrativas (como “*exempli gratia*”: audiências públicas, conselhos consultivos, conselhos participativos, associações variadas, como de pais e mestres, clubes recreativos, literários, fundações, universidades etc) e de instrumentos de consulta para a participação direta (Ex. Plebiscito e Referendo) dos cidadãos sobre questões de relevo na legitimação das decisões do Estado, consagrando a soberania popular.

### 3. O CONCEITO DE CAPITAL SOCIAL DE ROBERT PUTNAM

Em síntese, pode-se dizer que a ampla pesquisa de campo e de coleta de dados que Robert Putnam e seus colegas desenvolveram na obra “*Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*”<sup>88</sup>, teve por objetivo comprovar empiricamente a tese da correlação entre desenvolvimento econômico e desempenho institucional (social e político) nos Estados.

Para a surpresa dos Autores do trabalho, não obstante a confirmação da tese (correlação entre desenvolvimento econômico e desempenho institucional), constataram, outrossim, que a razão predominante está assentada nas tradições cívicas arraigada em parte da sociedade da Itália moderna, que se revelaram como parâmetros de *contraste* a demonstrar a correlação entre uma comunidade cívica consolidada e atuante e bom o desempenho institucional (social e político) do Estado.

---

<sup>88</sup>PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, tradução de *Making democracy work: Civic Traditions em Modern Italy*, Robert. D. Putnam with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. (1993).

Para tanto, concretamente, Putnam traz como evidência de sua pesquisa fatos observados na correlação da presença de capital social nas regiões mais cívicas da Itália e quantificadas, entre outros medidores de aferição, pelo número de associações civis (clubes desportivos, entidades de recreação, grêmios literários, organização de serviços sociais etc), fortemente presentes nas regiões economicamente mais desenvolvidas da Itália, como a Emília-Romagna.

Diferentemente de outras regiões consideradas menos cívicas daquele país, notadamente na região sul, como a Calábria, onde as associações civis são escassas e a tibieza da comunidade cívica e falta engajamento nos assuntos locais vem acompanhada também de desempenhos institucional e político insatisfatórios.

Donde concluíram com base em suas pesquisas que estados democráticos e (suas economias), além do fator econômico, têm melhor desempenho institucional quando efetivamente existe uma tradição independente e consolidada de engajamento cívico espreado na sociedade, onde predominam as relações de confiança, reciprocidade e assistência mútua.

Com relação ao trabalho desenvolvido por Robert Putnam, confirma Klaus Frey<sup>9</sup> que:

*“Dentre essas abordagens, a concepção de capital social recebeu grande destaque a partir do debate sobre desenvolvimento local desencadeado pela publicação do livro Making Democracy Work de Robert Putnam em 1993. Neste estudo sobre os fundamentos da democracia italiana, Putnam identifica uma alta densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade como as principais premissas de uma democracia vital e de um engajamento cívico efetivo. Estes fatores não apenas garantem o caráter*

---

<sup>9</sup>FREY, Klaus. Capital social, comunidade e democracia. Política & Sociedade, v. 2, n. 2, p. 175-187, 2008.

*democrático da sociedade civil, mas também determinam a performance dos governos locais e de suas instituições. A organização social, sustentada por uma rede de associações civis e por formas de cooperação baseadas em regras compartilhadas e em confiança recíproca, se mostrou fundamental para um bom desempenho das instituições e da eficiência da sociedade e de sua economia.*

*Em seu estudo sobre a Itália e em seu mais recente livro sobre a sociedade americana, Putnam coletou um montante significativo de evidências que parecem confirmar a suposta correlação entre engajamento cívico e a performance das instituições governamentais e sociais”.*

Com relação ao conceito de “capital social”, não obstante autores terem se utilizado do mesmo termo, como Pierre Bordieu(1980), Coleman(1990), Fukuyama(2002) e outros, com variações em suas abordagens, Robert Putnam<sup>10</sup>(2000:19), faz um paralelo com as outras formas de capital (físico; humano) desenvolvidas para esclarecer sua concepção de capital social:

*“Considerando que o capital físico refere-se a objetos físicos e capital humano refere-se às propriedades dos indivíduos, o capital social refere-se às conexões entre indivíduos - redes sociais e normas de reciprocidade e confiança que surgem a partir deles. Nesse sentido, o capital social está intimamente relacionado com o que alguns chamaram de "virtude cívica." A diferença é que o "capital social" chama a atenção para o fato de que a virtude cívica é mais poderosa quando incorporado em uma rede de sentido das relações sociais recíprocas. A sociedade de muitas pessoas virtuosas, mas isoladas não é necessariamente rica em capital social.*

*Em outras palavras, a interação permite que as pessoas*

---

<sup>10</sup>PUTNAM, Robert. D. Bowling Alone, primeiro em Artigo (Putnam, 1995) e depois desenvolvido o tema na obra referida (Putnam, 2000, p.19).

*possam construir comunidades, a comprometerem-se uns aos outros, e para tricotar o tecido social. O sentimento de pertença e da experiência concreta das redes sociais (e as relações de confiança e tolerância, que pode ser envolvido) pode, argumenta-se, trazer grandes benefícios para as pessoas.”*

E Klaus Frey<sup>11</sup> acrescenta:

*“Contudo, capital social é sinônimo da existência de confiança social, normas de reciprocidade, redes de engajamento cívico e finalmente, de uma democracia saudável e vital, sendo a formação do estoque de capital social o resultado de um longo processo histórico”.*

Em complementação do que entende por capital social, Putnam<sup>12</sup> traz um exemplo cotidiano apto a demonstrar sua força aglutinadora e o comprometimento coletivo operando em benefício das pessoas, através da reciprocidade e de redes de engajamento cívico.

*“Confiança social em ambientes modernos complexos podem surgir a partir de duas fontes, relacionadas com as normas de reciprocidade e a redes de engajamento cívico. As normas sociais, de acordo com James Coleman, transferem o direito de controlar uma ação do ator para os outros, normalmente porque essa ação tem "externalidades", ou seja, conseqüências (positivas ou negativas) para os outros.(...).*

*Um exemplo pode esclarecer: Novembro aqui é de ventania, e as minhas folhas são propensas a acabar no jardim de outras pessoas. No entanto, não é viável para os meus vizinhos se reunir para me subornar a recolhê-las. A norma de manter gramados livre de folhas é poderosa no meu bairro, mas não é viável para os meus vizinhos se reunirem para me compelir a fazê-lo. A norma de manter gramados livre de folhas é poderosa no meu bairro, sobretudo, constrange a*

---

<sup>11</sup> Ibid., 176.

<sup>12</sup> Ibid., p. 171.

*minha decisão quanto à possibilidade de passar sábado à tarde assistindo TV. Esta norma não é atualmente ensinada nas escolas locais, mas os vizinhos mencionam o fato quando recém-chegados se mudam e reforçam esta conduta em conversas outonais freqüentes, bem como pela obsessiva limpeza de seus próprios quintais. Há a chance de os que não recolhem as folhas de seus quintais ser evitado em eventos do bairro, para os que recolhem suas folhas, é raro. Mesmo que a norma não tenha força legal, e mesmo que eu prefiro assistir aos Buckeyes ao invés de juntar as folhas, eu costumo cumprir a norma.*

*Normas como as que envolvem a confiança social evoluem porque têm menores custos de transação e facilitam a cooperação. A mais importante destas normas é a reciprocidade. Reciprocidade é de dois tipos, às vezes chamado "equilibrada" (ou "específica ") e " generalizada " (ou " difusa " ). Reciprocidade equilibrada refere-se a uma troca simultânea de itens de valor equivalente, como quando companheiros de trabalho se presenteiam no Natal(...). Reciprocidade generalizada refere-se a um relacionamento contínuo de troca que é, em determinado momento não correspondido ou desequilibrado, mas que envolve expectativas mútuas de que um benefício concedido agora deve ser reembolsado no futuro. Amizade, por exemplo, quase sempre envolve reciprocidade generalizada. Cícero (um nativo, a propósito, do centro de Itália) declarou a norma da reciprocidade generalizada com admirável clareza: "Não há dever mais indispensável do que retribuir a bondade. Todos os homens desconfiam de quem esquece de um benefício. "*

*A norma da reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social. Comunidades em que esta norma é seguida de forma mais eficiente e pode conter oportunismo e resolver os problemas de ação coletiva”*

Como se depreende, as próprias normas de reciprocidade e engajamento cívico têm o condão de direcionar o comportamento dos recalcitrantes, constringendo-os a fazer a sua parte, sob o risco de reprovação de sua conduta pelos demais integrantes da sociedade.

Ou seja, é o capital social disseminado na consciência cívica de seus integrantes que tem a aptidão de gerar expectativa de comportamentos desejáveis e induzir seus integrantes a se conduzir no sentido pretendido pela comunidade.

#### 4. ELO ENTRE AS CONCEPÇÕES ALEXIS TOCQUEVILLE E ROBERT PUTNAM

Consoante as elucidativas considerações de Antonio Sérgio Araújo Fernandes<sup>13</sup> confirmando a ligação entre a obra de Alexis de Tocqueville e a de Robert Putnam, temos que:

*“Tendo como referência central a noção de Tocqueville sobre comunidade cívica, Putnam(1996) estudou empiricamente durante mais de 20 anos o processo descentralização do governo italiano a partir da década de 70, analisando comparativamente o caráter da mudança e do desempenho institucional entre os governos de suas várias regiões. Seu estudo revela que há uma forte correlação entre modernidade econômica e desempenho institucional, e que o desempenho institucional está fortemente correlacionado à natureza da vida cívica.(...)”*

*Em sua investigação Putnam constata que certas regiões da Itália(notadamente as regiões situadas ao norte) contém padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico. Isto é, seus cidadãos são atuantes e imbuídos de espírito público, as*

---

<sup>13</sup>FERNANDES, A.S.A. A comunidade cívica em Walter e Putnam. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº51, São Paulo, 2000, p. 6/7, conforme sítio <http://www.scielo.br>. print version (ISSN-0102-6445) visitado em 5/09/13.

*relações políticas são igualitárias e a estrutura social está firmada na confiança e colaboração. Em contraste, outras regiões da Itália(notadamente as situadas ao Sul) padecem de uma política verticalmente estruturada, e a vida social é caracterizada pela fragmentação, pelo isolamento e por uma cultura dominada pela desconfiança.*

*(...)*

*Na tentativa de explicar este estoque de comunidade cívica acumulado historicamente no norte italiano, que legou ao longo das gerações uma organização social baseada em ações coordenadas entre indivíduos mediante regras de cooperação e confiança recíproca, fazendo aumentar o desempenho das instituições e a eficiência da sociedade, Putnam adota o conceito de capital social.*

*Foi a presença de capital social nas regiões do norte da Itália e ausência deste nas regiões do sul italiano que explica a diferença de desempenho econômico e institucional dos governos locais na Itália. Para explicar as razões deste diferente desempenho institucional Putnam mostra que o grau de desempenho institucional está correlacionado com o grau de participação cívica das regiões, isto é, o grau de interesse dos cidadãos pelas questões públicas. Em seu estudo empírico sobre o grau de participação cívica ou de comunidade cívica das regiões italianas o principal indicador utilizado é a existência de associações civis.*

*Putnam (1996, pp.106-113) traz como evidência de sua pesquisa a correlação da presença de capital social nas regiões mais cívicas da Itália está com a existência de associações civis. Nas regiões consideradas mais cívicas, como a Emília-Romagna, os cidadãos participam ativamente de todo o tipo de associações locais - clubes desportivos, entidades de recreação, grêmios literários, grupos orfeônicos, organizações de serviços sociais e assim por diante. Além disso, acompanham com interesse os assuntos cívicos*



veiculados na imprensa local, e por fim, compareceram às urnas nos cinco principais referendos ocorridos no país entre 1974 e 1987 (sobre divórcio, financiamento público dos partidos, terrorismo e segurança pública, escala móvel dos salários e energia nuclear) com uma participação média do eleitorado de aproximadamente 90% e baixa taxa de votação preferencial (pessoal). Já nas regiões consideradas menos cívicas, como a Calábria, verifica-se a quase inexistência de associações cívicas e a escassez de meios de comunicação locais, além de um índice alto de voto preferencial (que caracteriza um voto de clientela) de 90% com baixa taxa de participação nos referendos acima citados.

Segundo Putnam (1996, pp. 103-104), as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa dos seus efeitos internos sobre o indivíduo como também pelos seus efeitos externos sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade, senso de responsabilidade comum para com empreendimentos coletivos, bem como espírito público. No âmbito externo, a articulação e agregação de interesses são intensificadas com uma densa rede de associações secundárias.

Dentro de uma abordagem histórico-cultural o trabalho de Putnam (1996) deixa como conclusão uma pergunta central a ser respondida. Se a comunidade cívica, e conseqüentemente a existência de capital social, tem causas históricas, como é possível defender ao mesmo tempo a idéia de reforma institucional? De acordo com a conduta do seu pensamento, na Itália cada governo regional estaria fadado ao destino histórico traçado por sua comunidade. Generalizando, não haveria saída para qualquer país do Terceiro Mundo, ou mesmo para qualquer cidade ou região não-cívica em qualquer parte do planeta vir tentar a torna-se cívica, isto é, obter capital social, caso um governo com forte propósito

*nesse sentido o desejasse, pois o determinismo histórico-cultural já os havia condenado. Diante disto é que Putnam deixa uma questão ao final de seu trabalho, se governos são capazes de criar capital social.”*

## 5. GOVERNOS SÃO CAPAZES DE CRIAR CAPITAL SOCIAL?

A par destes esclarecimentos necessários e uma vez lançada a assertiva: Governos são capazes de criar capital social?

Sem tergiversações, a resposta é afirmativa.

Entendemos (ao contrário da posição inicial de Putnam, depois revista em trabalho posterior<sup>14</sup>) que governos podem fomentar juntamente com a sociedade o desenvolvimento cívico a partir de políticas públicas que visem ao desenvolvimento econômico, social e cultura e que estimulem a participação cívica.

Reitere-se, a administração pública, notadamente no caso brasileiro<sup>15</sup>, diante de seu compromisso constitucional com a

---

<sup>14</sup> PUTNAM, Robert. D. Bowling Alone, primeiramente em Artigo publicado no *Journal of Democracy* (Putnam, 1995) e depois o livro ora referido Putnam, 2000.

<sup>15</sup> Klaus Frey, no Artigo referido, p.(183/184) observa que: *“A partir de uma perspectiva brasileira, parece de fundamental importância, no que diz respeito ao desenvolvimento do capital social, repensar as questões das agentes sociais e dos arranjos institucionais necessários para a mobilização do capital social. No Brasil, as organizações cívicas tradicionais, que são consideradas por Putnam o capital social mais importante das sociedades modernas, não são vistas como os atores mais promissores no processo de desenvolvimento social; ao passo que as expectativas costumam ser mais direcionadas para os movimentos sociais, os quais desempenharam um papel fundamental no processo de democratização.*

(...)

*Como os crescentes estudos empíricos demonstram, no Brasil a sociedade civil assume progressivamente responsabilidade no que diz respeito à "constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível" (Telles, 1994: 92) e "nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos" (idem:*

Educação<sup>16</sup>, e em sinergia com as associações civis e demais formas de colaboração da sociedade, em reciprocidade e ao longo do tempo, tem o condão de aumentar o potencial do “capital social” da sociedade, disseminando o interesse cívico no cidadão para participar de questões de interesse público, incrementando a democracia.

A respeito dos Governos no Brasil, para além de receitas simples, esclarece Marcello Baquero<sup>17</sup> (p. 102) que:

*“Nesse sentido, a construção de capital social público deve ser analisada dentro de uma compreensão da evolução histórica e das condições materiais do país, além de considerar-se como um processo de interações sociais que levam a resultados construtivos. Não depende, portanto, de um único fator e também não é uma relação linear (BANKSTON & ZHOU, 2002, p. 285). VI. AS BASES DE LEGITIMIDADE DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO. Vários autores brasileiros, ao longo do tempo, têm argumentado que o legado histórico do país não possibilitou o estabelecimento de bases sólidas para constituição de uma democracia duradoura no sentido social (Viana, Amaral, Tavares, Hollanda, Uricoechea). Um dos elementos responsáveis por tal situação é, segundo os autores, a incapacidade das instituições em constituírem-se em pontos de referência para a construção de identidades coletivas na sociedade. Os dados da Tabela 4, acima, demonstram claramente que, longitudinalmente, a desconfiança nessas instituições, mesmo na vigência da redemocratização, mantém-se inalterada.*

*Para o caso do Brasil, quando se examina qual a contribuição das instituições governamentais da democracia formal na produção de capital social público, constata-se que,*

---

101).”

<sup>16</sup> Vide artigos 205 a 214 da Constituição Federal de 1988.

<sup>17</sup>BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade:o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 21, p. 83-108, 2003.

*ao contrário do que se esperava, o que essas instituições produzem não é capital social mas fragmentação e apatia por parte dos cidadãos.*

*(...)*

*Dessa forma, para que a democracia funcione a confiança e as redes representam pré- condições necessárias, porém não suficientes. Uma sociedade pode ter elevados índices de confiança entre os cidadãos, ou pode estar interconectada com redes sociais horizontais, mas para que esses recursos sejam relevantes para a democracia as pessoas devem preocupar-se com assuntos que vão além de suas vidas privadas. Aqui o papel do Estado, nos seus vários níveis, e a comunidade acadêmica tornam-se insubstituíveis, pois são esses agentes que podem articular a construção de capital social em um sentido mais amplo e mais abrangente”.*

A par destas colocações, Robert Putnam ressalta ainda a necessidade de se desenvolver laços de confiança e reciprocidade para haver o incremento do capital social na sociedade e bom desempenho do Estado democrático, evitando o que chama de dilema da ação coletiva: a deserção (quando indivíduos optam racionalmente pela não-participação), também conhecido por fenômeno do “free-rider” (o carona; oportunista).

E a quebra de confiança e a conseqüente não participação, referidas por Robert Putnam como óbices para o desenvolvimento do espírito público comunitário, só podem ser combatidos com atuação conjunta de instituições públicas e das associações civis a fim de reforçar ao longo do tempo o engajamento da sociedade para os assuntos de seu interesse; ou seja, desenvolver o capital social.

## 6. CAPITAL SOCIAL E TEORIA DOS JOGOS

Com base na teoria dos jogos e com apoio na obra de

David Hume<sup>18</sup>, Robert Putnam<sup>19</sup>, explica o dilema da não participação racional com clássica parábola da colheita de trigo, onde se vislumbra o valor “confiança” como essencial para a ação conjunta, pois:

*“Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que tu me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto, não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei constar com tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e não dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua”.*

Por trás da aparente irracionalidade na parábola onde ambos vizinhos perdem sua colheita por ficarem de braços cruzados, Robert Putnam<sup>20</sup> explica com outro exemplo cotidiano em que a falta de cooperação mútua chega a comprometer até mesmo um bem público(valorizado por todos), a fim de chamar a atenção para importância da relação de confiança para o sucesso do engajamento cívico, anotando que:

*“Um bem público, como o ar puro ou vizinhanças seguras, pode ser apreciado por todos os cidadãos, indiferentemente dele contribuir para sua manutenção. Sob circunstâncias normais, entretanto, ninguém tem um estímulo*

---

<sup>18</sup>PUTNAM, Robert. Making Democracy Work. APUD, HUME, David. Tratado da Natureza Humana, Livro III, Parte CC, Seção V.

<sup>19</sup>PUTNAM, Robert. Making Democracy Work. Published by Princeton University Press, 1993, p. 163. No original: “Your corn is ripe to-day; mine will be so to-morrow. 'Tis profitable for us both, that I shou'd labour with you to-day, and that you shou'd aid me to-morrow. I have no kindness for you, and know you have as little for me. I will not, therefore, take any pains upon your account; and should I labour with you upon my own account, in expectation of a return, I know I shou'd be disappointed, and that I shou'd in vain depend upon your gratitude. Here then I leave you to labour alone; You treat me in the same manner. The seasons change; and both of us lose our harvests for want of mutual confidence and security”

<sup>20</sup> Ibid, p. 163/164.

*para contribuir para a preservação dos bens públicos e muito pouco é feito causando o sofrimento de todos.*

*(...)*

*Em todas estas situações, como na anedota rústica de Hume, todos estariam em melhores condições se pudessem cooperar. É na falta de credibilidade de comprometimento mútuo, contudo, que cada indivíduo isoladamente tem um incentivo para a deserção e se torna um “carona”. Cada indivíduo espera racionalmente que o outro deserte, deixando ele com a contrapartida do esforço. Esses modelos são... extremamente úteis para explicar como razões individuais podem produzir, sobre determinadas circunstâncias, resultados que não são ‘racionais’ quando observados da perspectiva de todos os envolvidos”.*

Para além da percuciente e sutil observação comportamental sociológica acima, temos que o sistema comunal retratado por Alexis de Tocqueville e a teoria do capital social de Robert Putnam são conceitos que convergem para a participação cívica, a mesma matriz democrática de valorizar o agir conjunto dos cidadãos, reforçar o espírito comunitário e as relações de confiança a fim de gerar um comprometimento da sociedade na participação nas decisões e desígnios do Estado.

O estímulo do espírito comunitário induzido pelo Estado, além da natural pressão social exercida pelos demais membros da comunidade tendem a reduzir os desertores (que sempre existirão) a níveis razoáveis, possibilitando construir ao longo do tempo o capital social da sociedade imprescindível ao salutar processo participativo democrático e a transformação da sociedade, uma vez aceita a correlação entre comunidade cívica consolidada e atuante e o bom desempenho institucional (social e político) do Estado.

## 7. CONCLUSÃO

O sistema comunal decorreu de uma emancipação política no período do feudalismo, obtida mediante a contrapartida de pagamento ou conquistada através da guerra e que surgiu arrimada em valores de coesão social como a lealdade e igualdade, inaugurando um novo pacto social conduzido pela ascendente burguesia.

Conforme relato de Tocqueville, no tocante ao sistema comunal da América do norte de época, as instituições comunais são acessíveis aos cidadãos, que a incorporaram ao seu cotidiano juntamente com os costumes e com o passar do tempo desenvolvem laços de confiança e reciprocidade nos mecanismos de decisão coletiva voltados aos assuntos locais; e que o sistema goza de prestígio junto à sociedade, vez que o poder é exercido imediata e diretamente pelos cidadãos.

Partindo das premissas verificadas na sociedade comunal descrita por Tocqueville, Robert Putnam desenvolveu sua teoria de capital social, que se refere às conexões entre indivíduos - redes sociais e normas de reciprocidade e confiança que surgem a partir deles.

A pesquisa de Putnam evidencia que a presença de capital social nas regiões do norte da Itália e ausência deste nas regiões do sul italiano pode explicar a diferença de desempenho econômico e institucional, favorável aos governos do norte em comparação aos do sul de Itália. Tal constatação levou Putnam a concluir que desempenho institucional do Estado tem correlação com o grau de participação cívica da sociedade, no vigor das relações horizontais como elementos fundamentais para a criação de capital social e para o bom funcionamento de um estado democrático.

Entendemos que Governos podem fomentar juntamente com a sociedade o desenvolvimento de capital social a partir de políticas públicas voltadas notadamente para a educação e que estimulem a participação cívica, visem o desenvolvimento

econômico, social e cultural.

O estímulo à participação cívica é tarefa indelegável do Estado em uma democracia, sendo imprescindível ao processo democrático e à transformação da sociedade, uma vez aceita a correlação entre comunidade cívica consolidada e atuante e o bom desempenho institucional (social, político e econômico) do Estado.

Não nos olvidando de que cabe também aos cidadãos se preocuparem com assuntos que vão além de suas vidas privadas para, juntamente com o papel indutor do Estado, comunidade acadêmica e demais associações civis, articularem a construção de capital social em um sentido abrangente.



## 8. REFERÊNCIAS:

- BAQUERO, Marcello. *Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil*. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 21, p. 83-108, 2003.
- FERNANDES, A.S.A. *A comunidade cívica em Walter e Putnam*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº51, São Paulo, 2000.
- FREY, Klaus. *Capital social, comunidade e democracia*. Política & Sociedade, v. 2, n.2, p. 175-187, 2008.
- HUME, David. *Tratado da Natureza Humana*, Livro III, Parte CC, Seção V. APUD. PUTNAM, Robert. D. *Making Democracy Work*.
- PUTNAM, Robert. D. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, tradução de *Making democracy work*:



*Civic Traditions em Modern Italy*, Robert. D. Putnam with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. (1993).

\_\_\_\_\_ *Making Democracy Work*. Published by Princeton University Press, 1993.

\_\_\_\_\_ *Bowling Alone*, Artigo (Putnam, 1995) e depois desenvolvido o tema na obra referida (Putnam, 2000, p.19).

TOCQUEVILLE. Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Neil Ribeiro da Silva, 1ª ed, São Paulo, Folha de São Paulo, 2010.

<http://infed.org/mobi/robert-putnam-social-capital-and-civic-community>, visitado em 28/10/2013.

[http://www.hsk.harvard.edu/programs/saguraro/about/social-capital\(Harvard Kennedy Scholl, The Saguro Seminar, Civic Engagement in America\)](http://www.hsk.harvard.edu/programs/saguraro/about/social-capital(Harvard Kennedy Scholl, The Saguro Seminar, Civic Engagement in America)), visitado em 29/10/2013.

<http://www.capitalsocialsul.com.br>, visitado em 05/09/2013.

<http://www.miniweb.com.br>, site de pesquisa educacional para alunos e professores de forma gratuita e permanente, visitado em 28/10/2013.

<http://www.michaelis.uol.com.br/moderno/português/definição/comuna>, visitado em 29/10/2013.