

**FAZENDO A DEMOCRACIA FUNCIONAR OU A TRADIÇÃO CÍVICA
NAS REGIÕES ITALIANAS – comentários sobre a obra de Robert Putnam –**

Amilcar Baiardi*

UM POUCO DE HISTÓRIA

O estudo de Putnam e colaboradores nasceu de uma preocupação em relacionar a teoria e a prática da democracia. Partiram os pesquisadores de uma desconfiança – que originalmente não era deles e que tinha raízes genéricas em Weber e Schumpeter –, qual seja, a de que a reforma política e o progresso material, se bem que necessários, não são suficientes a assegurar a saúde das democracias, nas dimensões política, social e econômica. Intuíram, adicionalmente, que seria desejável a sincronia de dois processos: o de descentralização do poder e o do despertar do empenho civil.

A pesquisa teve início em abril de 1970, quando Putnam e outros pesquisadores se encontravam em Roma para estudar várias questões da política italiana. Neste momento, o governo italiano, inesperadamente, propôs e viu aprovada uma reforma constitucional que previa a instituição de administrações regionais. O experimento oferecia uma oportunidade única de iniciar um estudo sistemático de longo prazo, focalizando o desenvolvimento e a adaptação das instituições ao ambiente social. Inicialmente previsto para seis regiões, o interesse dos poderes regionais em integrarem a pesquisa, enquanto objeto de estudo, levou à inclusão das demais regiões da Itália.

* Professor do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas à Agricultura e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia.

A EQUIPE DE PESQUISADORES

A equipe de pesquisadores que realizou a investigação foi composta de dezenas de profissionais, estando o *hard core* da mesma constituído por Robert D. Putnam, diretor do *Center for International Affairs* da *Harvard University* e por dois ítalo-americanos: Robert Leonardi, professor de *European Community Politics* na *London School of Economics* em Londres, e Raffaella Y. Nanetti, professora de *Urban Planning and Policy Analysis* na *University of Illinois* em Chicago. Todos eles são estudiosos com fama internacional e, como produtos da pesquisa em foco, juntos publicaram doze trabalhos, entre os quais estão: *Attitude, stability among Italian elites* (1979), *Devolution as political process: the case of Italy* (1981), *Explaining institutional success: the case of Italian regional government* (1984) e *Italy-territorial politics in the Post-War years: the case of regional reforms* (1987).

Os comentários feitos pela imprensa internacional sobre o trabalho de Putnam e seus colaboradores ultrapassam qualquer elogio às obras congêneres contemporâneas. Para *The Economist*:

... trata-se de uma obra que deve estar ao lado das de Tocqueville, Pareto e Weber.

Realmente é significativa a acolhida que os resultados da pesquisa vêm tendo em todo o mundo ocidental. No Brasil, Putnam já foi convidado duas vezes para proferir conferências. A primeira vez em maio de 1994, a convite do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, e a segunda em novembro do mesmo ano, por convite de federações de indústrias. Na primeira ocasião deu uma entrevista para a revista VEJA (19-05-94) e na segunda para o diário Folha de São Paulo (14-11-94). O livro *Making Democracy Work* foi recentemente traduzido para a língua portuguesa e publicado, em 1996, pela Editora da Fundação Getúlio Vargas com o título 'Comunidade e Democracia'.

A OBRA PRINCIPAL DA PESQUISA: MAKING DEMOCRACY WORK

A pesquisa demandou cerca de vinte anos, aprofundando estudos sobre a sociedade e sobre a história e exigindo centenas de entrevistas a personagens com notoriedade, além da coleta de milhares de dados e a aplicação de método científico original, que permitiu formular uma conclusão surpreendente para os autores, qual seja: a razão da diferença entre as regiões está no senso cívico. Muito mais que fatores econômicos, contam as razões históricas, as tradições de vida civil e as experiências de autogoverno local, as quais têm raízes no passado. Para os pesquisadores, a herança de instituições medievais influenciou pesadamente a história dos italianos. A constituição do capital social¹ - conceito mais amplo que o capital humano, porque incorpora os laços e o espírito de colaboração dentro de uma sociedade – foi um fator essencial neste percurso histórico e o seu surgimento, o principal legado do período, tem causas bastante recuadas.

De acordo com a pesquisa, ao contrário do que sucedeu no norte e centro da Itália, no sul teria acontecido uma fratura entre governantes e governados durante a monarquia normanda. A partir de então, os laços sociais teriam se desenvolvido com base em um eixo de privilégios, de clientelismo e de carência tanto de senso cívico como de sentimento de pertencer a uma comunidade. Esta base constituiu-se terreno fértil para o surgimento de maus governos, do familismo amoral e de sua expressão criminosa, a Máfia. A pesquisa das duas situações acima referidas permitiu que, além do desenvolvimento conceitual, se estabelecessem relações entre a performance dos governos regionais e o rendimento institucional correspondente, com os fatos que aconteceram há mil anos atrás. Destarte, a investigação teve a grande virtude de trazer para o âmbito das ciências sociais – dando um tratamento cientificamente correto – as tentativas de explicar a heterogeneidade regional nos Estados-Nações, no que concerne aos comportamentos dos agentes, sobretudo no que se

¹ Por capital social se deve entender a confiança, as normas que regulam a convivência, as redes de associativismo cívico e os elementos que melhoram a eficiência das organizações.

refere à conduta cívica. Mediante uma pesquisa empírica, foi possível dar razão, ou não, a uma série de sentimentos e intuições e sair do terreno das opiniões para o terreno dos fatos, retirando dos argumentos o conteúdo emocional e preconceitual.

A pergunta inicial da investigação era: por que a administração regional do norte e do centro da Itália funcionavam melhor com respeito àquelas do sul? A sede da região de Emilia Romagna exemplificaria, emblematicamente, esta diferença, uma vez que funcionaria como um modelo de racionalidade e eficiência organizativa, comparativamente às várias regiões da Itália, sobretudo as do sul.

O livro, que condensa os resultados da pesquisa, se apresenta estruturado em um prefácio, seis capítulos, um apêndice metodológico e notas. O **primeiro** capítulo trata do estudo do rendimento das instituições. No **segundo**, aborda-se como ocorreram as mudanças das regras de governo após a reforma constitucional e como se deu o desenvolvimento institucional nas diversas regiões. O **terceiro**, por sua vez, apresenta os critérios de aferimento do rendimento das instituições. Quanto ao **quarto**, focaliza as causas da diversidade de rendimento das instituições. O **quinto** reproduz o esforço dos autores em procurar encontrar as raízes da comunidade cívica e, por último, o **sexto**, analisa o capital social como fator de sucesso no funcionamento das instituições. Nos limites deste trabalho far-se-á, em continuação, uma análise sintética do conteúdo dos capítulos, dando destaque a um ou outro aspecto que, a depender do juízo do comentador, tenha importância para o debate contemporâneo sobre o papel da cultura no desenvolvimento econômico e na modernidade atual.

O **primeiro** capítulo inicia por uma constatação até certo ponto óbvia, mas que nunca é demais acentuar: a filosofia democrática vem adquirindo cada vez mais prestígio moral e a insatisfação na sua aplicação, ou nos resultados práticos de governos democráticos, é sempre maior. Em outras palavras, este tipo de sentimento de que o Estado democrático é ineficiente como gestor de diferentes aparatos tem levado,

dentre outras propostas, àquelas de sua redução a práticas democráticas, exclusivamente ao político.

Discordando desta visão, os autores se perguntam sobre quais as condições necessárias para criar instituições governamentais fortes, eficazes e responsáveis e, ao mesmo tempo, desvendar a origem do bom governo, uma vez que as reformas políticas produzem efeitos diversos e dependem de onde aconteçam, das raízes históricas das diferentes regiões, etc. Partindo, portanto, do pressuposto de que o rendimento institucional tem como determinantes de variabilidade a geografia, a história, a cultura, o tipo de sociedade, etc., e que as instituições ao mesmo tempo que forjam a política são forjadas pela história, a equipe de pesquisadores manifesta a intenção de relacionar o sucesso ou a falência das instituições à cidadania ativa, a qual se encontra mais presente em umas regiões que em outras.

Neste capítulo, de índole essencialmente conceitual, são apresentados os conceitos de modelo e rendimento institucional e explicitadas as categorias com as quais os autores irão trabalhar, como representação política, fatores sociais, fatores históricos, cultura civil, economia do rendimento institucional e base social. Em continuação, sem prejuízo de um maior aprofundamento feito no capítulo terceiro, há referências ao método e à oportunidade de fundir procedimentos metodológicos para se alcançar uma representação do objeto mais próxima da realidade.

O **segundo** capítulo, por seu turno, é dedicado ao exame da mudança nas regras das relações entre o governo central e as regiões, as quais implicaram no nascimento de uma nova forma de governo, o governo regional, e sobre a recíproca influência das esferas política e institucional. Ainda que reconhecendo serem as reformas institucionais reflexos de transformações ocorridas no universo político, os autores rejeitam a interpretação mecanicista de supor que as mudanças institucionais levem, inelutavelmente, a mudanças na mentalidade política e vice-versa. Sem negar o entendimento de Montesquieu de que um novo governo através da autoridade plasma suas instituições e que com o tempo são

estas a plasmarem a autoridade, Putnam e colaboradores não vêem uma linearidade na conformação dos governos regionais a partir das iniciativas do governo central. As novas instituições – em que pese uma concepção padronizada ensejada pelas reformas – terminaram por se configurar, refletindo o desenvolvimento qualitativo dos políticos e dos dirigentes das várias regiões, por sua vez reflexo da cidadania e da inserção das forças sociais na administração.

Uma outra determinante fundamental do bom funcionamento das instituições foi o processo de convergência política ao nível regional. Muito embora em toda a Itália, ao nível nacional, se tenha observado uma despolarização e uma redução do fosso separador das principais tendências – o que ficou conhecido como movimento de centripetação (deslocamento em direção às visões políticas de centro) dos grandes partidos ou de afloramento da tolerância e da aceitação da diversidade –, é no nível regional e local que se observam um crescimento e um respeito recíproco entre as forças políticas, o que, inexoravelmente, levaria a alinhamentos e realinhamentos de partidos, formações de frentes, etc., inteiramente inusitadas e nem sempre aceitas pacificamente pelas direções partidárias de nível nacional. Segundo análise dos autores, o fato político novo que foi a criação de governos regionais, levou a uma recomposição da cultura política e, com o passar do tempo, os conselheiros ao nível regional e local começaram a formular suas análises, menos em termos de “fins supremos” e mais em termos de meios concretos. Para os autores, a Reforma Regional inaugura um novo modo de fazer política, marcado por menos radicalismo e mais colaboração.

Estas mudanças na esfera da conduta política por parte dos partidos levou a que se tornassem evidentes, e conseqüentemente rejeitados, os comportamentos típicos de “marcar posição”, a demagogia, o populismo, etc., conduzindo, por conseqüência, a uma evolução do modo pelo qual o cidadão comum vê os dirigentes políticos ao nível regional e local e a uma maior participação política ao nível local e regional. Do mesmo modo, produziram efeitos adicionais, como acentuar a propensão da sociedade civil em colaborar com o Estado nos níveis locais e

regionais e estimular o cidadão a ver com naturalidade a aspiração de candidatar-se a conselheiro e a síndico das comunas (equivalente a vereador e a prefeito, respectivamente, no Brasil), bem como a fazer carreira como político. De outro lado, um desempenho satisfatório de um conselheiro, de um executivo de uma empresa estatal ou de um dirigente de um órgão público, levava, normalmente à recondução e/ou permanência, independentemente de sua filiação partidária. Da mesma forma, a satisfação da população com um governo regional ou local, estimulava a formação de composições que refletissem a continuidade.

O processo, analisado e descrito por Putnam e seus colaboradores, conduziu a uma situação de significativa heterogeneidade: a população em geral e os eleitores das regiões situadas no norte e no centro da Itália estavam satisfeitos com os governos regionais, enquanto que os das regiões do sul e das ilhas manifestavam um sentimento contrário. Para os autores, essa tendência, no limite, levou à formação e crescimento dos partidos regionais.

Quanto ao **terceiro** capítulo, iniciam os pesquisadores pela constatação de que a avaliação, o aferimento e o monitoramento do desempenho das instituições, não somente na Itália como no resto do mundo, é uma atividade que deveria se colocar na órbita da atuação dos politólogos ou cientistas políticos. Entretanto, normalmente é mister de jornalistas e filósofos da política, o que faz com que falte a estas análises um conteúdo mais objetivo e mais isento, que seria próprio de uma abordagem científica. Neste capítulo, os mesmos reafirmam que pretenderam fazer com a pesquisa uma avaliação do desempenho das instituições nas várias regiões italianas, atentando para que a mesma fosse, ao mesmo tempo, rigorosa, imparcial e convincente. A tangibilidade do objeto de pesquisa, segundo os autores, estaria dada porque, concretamente, se pode falar de sucesso institucional, desde quando alguns governos são, sistematicamente, mais eficazes que outros.

O critério para considerar um governo como bom, seria sua capacidade de agir. Não bastaria ter boas idéias materializadas em planos,

programas e leis. Estas seriam condições necessárias mas não suficientes. O bom governo seria aquele que fosse disponível e eficaz. Demais, como o marco orientador da investigação era o paradoxo entre o crescente prestígio moral da democracia e o também crescente desprestígio dos governos democráticos, justamente aqueles de maior base popular ou representativos, a avaliação das instituições deveria se dar em um quadro de ampliação da democracia em todos os níveis, o que se verificava na Itália no pós-Segunda Guerra.

Neste sentido, diante da complexidade da tarefa de aferir o funcionamento das instituições, e conseqüentemente dos governos, se tornou imperativo na pesquisa o recurso a várias provas metodológicas, implicando em ter que se compatibilizar os julgamentos dos pesquisadores com os resultados concretos obtidos pelas administrações regionais, bem como com os valores de julgamento do cidadão comum, por excelência a clientela dos governos avaliados. Destarte, convencionou-se que para os fins pensados a investigação deveria ter como atributos, ser: 1) exaustiva; 2) coerente; 3) confiável e 4) convergente com os objetivos e aspirações dos dirigentes da administração pública regional e com os anseios dos cidadãos. Em outras palavras, não se deveria julgar os governos regionais de forma estranha àquela que em uma democracia seria feita pelos eleitores, enfim, pela população.

É ainda no capítulo sob exame que se elencam os sensores usados nas sondagens, as associações verificadas entre os mesmos e os requisitos necessários para manutenção da vigência das informações coletadas, de modo a permitir a verificação de tendências e a comparação intertemporal do desempenho das regiões. Os indicadores elaborados posteriormente refletiram a performance da gestão política e administrativa, as intenções programáticas – inclusive aquelas materializadas na legislação – e a atuação das instituições refletida no alcance das metas e objetivos tangíveis. Para atender a todos os condicionamentos que a equipe de pesquisa impôs para conferir rigor ao trabalho, foi necessário separar os *outputs*, produtos palpáveis, dos *outcomes*, resultados mais compreensivos, amplos e globais.

O atributo de **exaustividade** seria dado pelo acompanhamento da gestão política e administrativa com relação: i) à estabilidade da junta governativa; ii) à pontualidade na apresentação dos balanços financeiros e das prestações de contas; iii) ao funcionamento dos serviços de informações e estatísticas; iv) ao encaminhamento de reformas legislativas para o conselho comunal; v) à adoção de inovações e vi) à atuação concreta com relação à infra-estrutura econômico-social e ao conjunto de políticas: bem-estar e saúde, agrícola e ambiental, industrial, habitacional e urbanística. Englobar-se-ia também no atributo de exaustividade, a disponibilidade do aparato público de encaminhar soluções aos problemas apresentados pela comunidade.

Os atributos de **coerência** e **confiabilidade** seriam alcançados mediante a aderência entre a estabilidade das juntas governativas e a capacidade de atingir marcas significativas nos indicadores. As juntas mais estáveis eram também aquelas que, por unidade de tempo, eram as mais ágeis na execução dos planos de governo. O atributo de **convergência** entre objetivos e aspirações dos governantes e os anseios da população alvo se confirmaria pela correspondência entre a avaliação do eleitorado e a avaliação “objetiva” dos pesquisadores. Houve uma aproximação entre a preferência multipartidária por parte dos eleitores e os resultados concretos alcançados em termos sociais e econômicos.

Os autores manifestam ainda neste terceiro capítulo a satisfação com a consistência dos dados e indicadores, o que foi confirmado pela observação de correlação de resultados positivos para as mesmas regiões em décadas diferentes – apontando para a existência de *trends* – bem como pela evidência de que as diferenças inter-regionais se expressaram em termos de globalidade; para o conjunto de indicadores havia uma performance melhor nas regiões que se destacaram positivamente.

No capítulo **quarto**, Putnam e colaboradores buscam explicar o porquê das instituições funcionarem de forma tão desigual em termos de rendimento nas várias regiões. Por que certas regiões têm suas instituições funcionando melhor comparativamente a outras? O objetivo do

capítulo não é apenas descrever a melhor ou pior performance institucional, mas sim de entender a razão.

Preliminarmente duas possíveis explicações foram cogitadas: 1) a modernidade sócio-política fruto da revolução industrial ou 2) a existência, em grau variável, de comunidades cívicas, com indiscutível empenho transformador e fortes laços de solidariedade. A **primeira** das causas tem sido aquela adotada pelas teorias que tentam explicar os desníveis entre sociedades e Estados. Contudo, para a equipe de pesquisa, há uma força e um limite nesta explicação, motivo pelo qual se deve trabalhar também na perspectiva de que um grande poder explicativo resida na **segunda**. Os dados empíricos resultantes das pesquisas conduzidas pelo grupo mostram que o bem-estar, a acumulação de capital e a renda gerada, não poderiam ser vistos como únicos fatores a determinar o bom funcionamento das instituições e o bom governo. As evidências empíricas não esclarecem se a modernidade é um dos fatores que incidem sobre o rendimento das instituições nas diferentes regiões ou se é o desempenho destas que favorece, de algum modo, a modernidade. Ou mesmo, cogitando-se outras possibilidades, se modernidade e rendimento não seriam influenciados por uma terceira força ou, ainda, se a conexão entre os dois fatores não seria bem mais complexa.

Nesta direção, segundo os autores, Maquiavel já dizia no início do Século XVI que:

...o sucesso das instituições livres dependeria mais que tudo do caráter dos cidadãos ou da sua virtude civil.

A Escola de “Humanistas Republicanos”, à qual pertencia Maquiavel, teria sido - de acordo com as principais correntes da ciência política - superada por Hobbes, por Locke e por seus sucessores liberais. A diferença fundamental entre as duas visões estaria no fato de que enquanto os humanistas republicanos enfatizavam a importância das comunidades cívicas e das obrigações dos cidadãos em relação à sociedade, os liberais davam ênfase ao individualismo e aos direitos pessoais. A mais incisiva revisão na história do pensamento político é, indubitavelmente, a reavali-

ação do pensamento humanista civil. Este é visto como um filão importante da tradição republicana e comunitária, que se remete ao pensamento grego, a Maquiavel, passa pela Inglaterra quinhentista e chega aos pais-fundadores da sociedade norte-americana.

No entendimento dos autores, retomar esta vertente do pensamento político é de fundamental importância diante da diminuição da capacidade de funcionamento dos Estados liberais, que acontece em decorrência da redução progressiva do senso cívico entre os cidadãos. Destarte, Putnam e seus colaboradores se propõem a fazer uma verificação empírica com o objetivo de perscrutar se os resultados positivos obtidos por um governo democrático dependem ou não da medida em que o ambiente onde este governo opera, se aproxima mais ou menos do ideal de **comunidade cívica**. O significado de comunidade cívica estaria na aquisição do direito de cidadania pela via da vida comunal e pelo crescente interesse por questões referentes à vida pública. Sem renunciar aos direitos e às razões individuais, a intensidade de participação na vida civil, na vida pública, faria com que na comunidade cívica os cidadãos avaliassem e valorizassem seus interesses pessoais em um contexto mais global, de interesse público. Para entender melhor a categoria de **comunidade cívica**, com a qual os pesquisadores passam a trabalhar mais intensamente a partir deste capítulo, haveria primeiro que se entender que embora os cidadãos deste tipo de comunidade não sejam a quinta essência do altruísmo, vêem os mesmos a realidade comum como alguma coisa a mais que um campo de batalha, no qual se luta somente visando a obtenção de vantagens pessoais.

O debate filosófico em torno da categoria **comunidade cívica**, tem destacado os seguintes elementos constitutivos: a) empenho cívico, que significaria participação ativa na vida comum; b) senso de igualdade política, medido pela propensão a estabelecer relações horizontais de reciprocidade e cooperação; c) solidariedade, confiança e tolerância, estabelecidos através do respeito e da estima pelos concidadãos, mesmo quando na presença de acentuada diferença ideológica, o que tem levado ao rompimento do isolamento e à derrota do sentimento de desconfiança e

d) impulso associativista, entendido como compromisso em construir estruturas cujo escopo seja a cooperação.

Para mensurar a vida social e política na ausência de estudos etnográficos nas centenas de comunidades italianas que foram objeto de estudo, os autores recorreram ao que eles definiram como grau de sociabilidade, escrutinado através de quatro indicadores: 1) número de associações locais; 2) índice de afluência às urnas em eleições que expressavam elevados interesses coletivos como as referendárias; 3) número de jornais ou de outros periódicos locais voltados para os problemas das comunidades e/ou regiões e, por fim, 4) um índice sintético que refletisse os acima citados e que fosse a expressão de uma “síndrome” constante de grande interesse coletivo. Após apuração dos indicadores, dentre outros elementos, a pesquisa revelou a existência de dois tipos ou modelos de cidadãos na sociedade, os quais, com variabilidade de concretude, explicariam os comportamentos mais comuns: o **familhista amoral**, ou que se mobiliza exclusivamente visando interesses pessoais ou do grupo familiar e o **agregador congênito**, que está sempre supondo possibilidades de uma atuação coletiva visando o bem comum.

A pesquisa, conduzida através dos vários procedimentos já referidos, levou a uma conclusão que pode parecer demasiadamente óbvia mas que, nem por isso, deve merecer menos destaque: nas regiões com maior adensamento de comunidades cívicas, as relações políticas são predominantemente propensas a maior igualdade, horizontalidade e a menos clientelismo. Mesmo se verificando menos contatos entre representantes e representados, o político e o cidadão destas comunidades se encontram para discutir questões de ordem programática. Nelas, os sindicatos e a “Ação Católica” – movimento de inspiração religiosa voltado para dar dinamismo à inserção de católicos em partidos e movimentos laicos –, são mais atuantes e a radicalização sindical, por cima dos interesses da sociedade, e o clericalismo obscurantista, não têm expressão. De outro lado, nas mesmas florescem partidos e movimentos de natureza programática e a diversidade política, em certos casos até conflitiva, não

bloqueia o funcionamento das instituições, nem dos governos democráticos.

Nas regiões com menor adensamento de comunidades cívicas, a pesquisa demonstrou um quadro oposto. O atraso caminha lado a lado com o elitismo dos representantes, com o autoritarismo, com o clientelismo e, é perfunctório dizer, com o mal funcionamento das instituições.

A investigação serviu também para relativizar e retirar poder explicativo de vários fatores componentes da dimensão da modernidade – conferida por vários estudos no caso italiano – tais como **estabilidade social, instrução, urbanização, continuidade das juntas comunais** e a **expressiva presença do PCI**, *Partido Comunista Italiano*, na comuna ou região, o que se justifica devido ao papel desempenhado pelo mesmo após a Segunda Guerra Mundial, como elemento de mediação e de impulsão de várias reformas de índole progressista (Baiardi, 1994). Destes, apenas a estabilidade social se correlacionou significativa e afirmativamente com o bom desempenho de governos e, conseqüentemente, de instituições. Quanto à presença do PCI, não se pode estabelecer se a mesma seria uma causa ou um efeito.

Os procedimentos estatísticos utilizados indicaram que nenhum destes fatores ofereceu uma contribuição à busca de uma explicação sobre as causas do desequilíbrio no rendimento institucional. Somente o grau de civismo presente em uma região explicaria a variabilidade do desempenho dos governos locais e regionais, e das instituições nestes espaços sediadas. O fator mais importante para explicar uma performance diferenciada das instituições foi o grau no qual a vida social e política de uma região mais se aproximasse do modelo ideal de uma comunidade cívica.

O **quinto** capítulo procura identificar as raízes da comunidade cívica. A pergunta que Putnam e colaboradores formularam é a seguinte: “por que algumas regiões são mais cívicas que outras?” A resposta poderia ser mais resolutiva e consistente em havendo uma recuperação de toda a trajetória das regiões, recuando a análise ao que teria acontecido

na última passagem de milênio. Não somente fatos recentes, advindos da era moderna, seriam investigados, mas também aqueles da época de transição, ocorrida há quase mil anos, quando a população da Península Italiana começava a sair da Idade Média, antes mesmo que o resto da Europa o fizesse. Neste período – que tem início quando ocorre a queda do Império Romano e que vai até a unificação nos anos sessenta do século passado – a Itália nada mais era que um conjunto de pequenos Estados, sob o domínio de potências estrangeiras. A era moderna, com seus Estados nacionais centralizados, não se fez vigente na Itália, a ponto que, até o início do Século XX, parte considerável do seu território se encontrava marginalizada, econômica e politicamente.

Não obstante, a fragmentação do território e o não surgimento de um Estado nacional centralizado – vide as causas do atraso das unificações alemã e italiana em Rokkan (1980) – a Itália medieval, segundo Putnam e equipe, criou a estrutura política mais avançada do mundo cristão. Este avanço, entretanto, foi um fenômeno restrito à parte norte da península. O fato do sul da Itália, após a derrocada do Império Bizantino, ter se mantido unificado por monarquias que exerciam um domínio centralizador e que se distinguiam sobretudo pela capacidade de manter a ordem em todo o território, estabeleceu uma diferença significativa com o que acontecia ao norte do Sacro Império Romano ou Estado do Pontificado. Não obstante algumas destas monarquias tivessem promovido um desenvolvimento econômico singular em toda a Europa – como a da dinastia de reis normandos, que teve sua fase mais gloriosa com Frederico II, um mecenas das artes e da ciência, responsável por um florescimento cultural sem precedentes no período medieval – não foram capazes de promover a criação de um tecido social nem de estabelecer condições que permitissem, mais à frente, o surgimento de comunidades cívicas.

Enquanto no sul se fortalecia um modelo de governo centralizado e exercitador de relações verticais baseadas na proteção e no clientelismo ensejados por um indiscutível poder legitimado na força dos exércitos, o norte se tornava cenário de disputa dos Estados nacionais emergentes, e

o domínio dessa macrorregião se alternava de quando em quando. Nestas condições, a hegemonia política nem sempre era óbvia e duradoura, dando espaço para a nobreza local realizar alinhamentos a depender do momento, propiciando, desta forma, o surgimento de períodos nos quais se dava um vazio de dominação. Nestas ocasiões, ocorria a afirmação de tiranos locais e, conseqüentemente, a população ficava mais vulnerável a todo tipo de arbitrariedade e ao saque com origem no banditismo.

Em um quadro como este, certamente desvantajoso do ponto de vista da ordem necessária ao funcionamento das atividades econômicas, talvez se possa explicar o aparecimento de formas de solidariedade coletiva que visavam a proporcionar a estabilidade negada pelas disputas entre as potências e pela debilidade da nobreza local em estabelecer laços de dependência pessoal. Enquanto no sul se consolidava uma ordem na qual a população se tornava súdita, no norte se dava um processo diverso, que apontava na direção da cidadania. O vazio de poder levou à emergência de governos locais que reproduziam, ao nível de quase todas as cidades, estruturas burocráticas e desenvolviam regras avançadas de convivência. Paralelamente, ocorria o florescimento de atividades artesanais e comerciais com um fundamento de cooperação, como as guildas, as corporações de ofícios, etc. Tudo acontecia visando a aumentar a autonomia, e com isso reduzir a dependência de um comércio intraregional prejudicado pelas guerras e pelos saques, mas também, àquela altura, objetivando ordenar a vida civil e outorgar direitos e capacidade de decidir ao povo.

Para os autores, nas cidades nas quais, por este processo, se formaram as repúblicas comunais da Itália medieval, ocorreram profundas mudanças – em alguns casos revoluções mesmo – na vida econômica e na qualidade do governo. Estes melhoramentos se deram graças a um contexto social que forjou laços horizontais e ligações sólidas com vistas à solidariedade que, por sua vez, gerou fundamentos da comunidade cívica. O coração do republicanismo do Século XIII – as regiões onde se manifestaram mais intensamente os processos de formação de governos locais e de surgimento de sociedades organizadas por liames diferencia-

dos – corresponde hoje, segundo Putnam e pesquisadores coadjuvantes, às regiões mais cívicas. Não obstante as marchas e contramarchas, o republicanismo comunal medieval do norte vem se manifestando, até hoje, sob a forma de empenho civil, responsabilidade social e mútua assistência.

As associações do Século XIX no norte da Itália, que emergiram em grande número após a unificação nacional, tiveram o mesmo espírito de suas congêneres medievais. A diferença reside no fato de que se as mais recentes visavam sobretudo garantir a estabilidade econômica dos associados, as suas precursoras medievais objetivavam a proteção do saque e do roubo. A parte setentrional da Itália se distinguia em tudo da parte meridional, onde persistiam as ligações verticais e o clientelismo, geradores do imobilismo, do individualismo e mesmo da criminalidade que deriva não somente da debilidade do Estado mas também da ausência de vida comunal.

Para Putnam e colaboradores, a trajetória apresentada lança dúvidas sobre o reducionismo econômico. Destarte, se pode sustentar que o bem-estar das repúblicas comunais foi tanto consequência como causa do estabelecimento de normas e de redes de empenho cívico. As regiões mais cívicas não são aquelas que no passado foram as mais prósperas, nem mesmo as que se tornaram mais ricas recentemente. Não há como afirmar que existam evidências de associação íntima e de dependência entre o empenho cívico e a maior prosperidade ou riqueza econômica. Mais propriamente se poderia afirmar, segundo os autores, que as melhores condições econômicas se adaptam às comunidades cívicas. Somente depois dos anos setenta é que se observa uma estreita correlação entre a modernidade sócio-econômica e as comunidades cívicas, o que pode dar elementos para que se sustente ser a comunidade cívica impulsionadora do bem-estar, que se expressa pelo crescimento das atividades econômicas.

Segundo os autores, o contraste entre as regiões da Calábria e da Emilia Romagna, ajuda a explicar que o nível cívico determina o nível

econômico e não vice-versa. Para os mesmos, o empenho cívico é um antecipador poderoso da industrialização, não exclusivamente da unidade industrial de larga escala ou aquela resultante da política de expansão das grandes corporações, com uma determinação nitidamente exógena, mas também da indústria de menor porte, a que tem propensão para constituir um tecido produtivo. O processo de industrialização do norte da Itália deve então ser visto como resultado de políticas e de várias medidas voltadas para a criação de um ambiente que favorecesse não somente a acumulação mas também a coesão entre unidades, criação de distritos industriais, etc. As indústrias no Setentrional operam com objetivos que vão além daqueles meramente econômicos, como seja o de criar um verdadeiro tecido produtivo, o qual reforce os laços da cooperação inter e intra-setorial e que ajude a integrar o tecido social, sendo o seu dinamismo reflexo da interação da esfera econômica com a social.

Analisando dessa forma, Putnam e colaboradores perguntam: *“quais os círculos viciosos e virtuosos que operaram na Itália ao nível das regiões, tornando-as tão diversas, perpetuando a dependência e a exploração no sul e propiciando o surgimento de um tecido social tão integrado no norte, capaz de estabelecer relações horizontais intensas e ajudar o Estado a promover o bem-estar?”*. Para os mesmos, a resposta devida viria quando se abandona o modo de pensar dicotômico, que reduz a análise aos termos de causa e efeito. De outro modo, viria quando se incorpora a dimensão do equilíbrio social.

No **sexto** e último capítulo, a equipe liderada por Putnam procura associar a presença do capital social em um determinado espaço, ao bom funcionamento das instituições. Ao fazê-lo, incorrem em uma constatação e mais uma vez formulam uma pergunta: *“são mais de mil anos que a vida coletiva nas regiões italianas menos cívicas se tornou árida. Por quê?”* E, a seguir concluem: *“certamente não é porque seus habitantes hajam feito uma escolha pela solidão e pela submissão”*. Da mesma forma, a justificativa com base na dominação estrangeira já não tem qualquer poder explicativo, sobretudo depois que a descentralização regional permitiu vinte anos de autogoverno, o qual não se revelou uma panacéia. Só restaria então a formulação de outras perguntas: *“a gente destas regiões, tão provadas, não aprendeu absolu-*

tamente nada de sua triste e longa experiência?”. “Como não vêem que estariam todos melhores se cada um cooperasse pelo bem comum?”.

Em seguida os autores, após o recurso a uma parábola de Hume que representa bem o dilema central entre o senso cívico e a racionalidade, propõem, corajosamente, que a incapacidade de cooperar com vantagens recíprocas não indica, necessariamente, ignorância e irracionalidade. Com base na teoria dos jogos e em vários cenários apresentados por Hume, os autores sugerem que existe um incentivo em todos eles para uma ação individual que conspurque o ideal de prática coletiva. E mais, propõem que este sentimento de agir individualmente por esperar que o outro faça o próprio jogo da individualidade, retém elementos de “racionalidade”. Assim, não seria por maldade ou misantropia que as pessoas agiriam individualmente, se bem que não se poderia descartar totalmente a ausência destes sentimentos nos maus resultados obtidos em termos de valores humanistas essenciais e em termos de funcionamento das instituições. A causa principal da falta de cooperação estaria na falta de confiança no agir comum e na incerteza de que um gesto de cooperação seria retribuído. A ausência de algum tipo de sanção moral, ou mesmo econômica, para quem traísse o ideal de cooperação e a falta de informações credíveis e de sanções esperadas, é fator que concorre fortemente para que a cooperação, em modo profícuo, não aconteça.

No entendimento da equipe liderada por Putnam, o bom rendimento de todas as instituições da vida social – indo dos mercados internacionais de crédito aos governos locais até as filas das paradas de ônibus – depende da solução de problemas relacionados com a falta de confiança. Se por este motivo, os atores não são capazes de exercer uma ação coletiva, de trocar empenhos recíprocos, põem a perder as ocasiões nas quais poderiam tirar vantagem. A solução clássica para fenômenos como este – já tratados por Hobbes (1979) e por Kropotkin *apud* Putnam (1994) – seria a obrigação imposta por terceiros, no caso o Estado. Nas palavras de Pëtr Kropotkin, a fórmula seria “*cada um por si e o Estado por todos*”. Contudo, para Putnam e colaboradores, a imposição coercitiva tem um custo, que seria a confiança da sociedade no uso da força, que é

sempre menos eficiente, mais custosa e menos agradável que aquela na qual a credibilidade vem mantida por outros meios. North (1990), prêmio Nobel em Economia em 1993, também compartilha desta visão e sugere que somente um contrato especial, difícil de se encontrar no mundo real, poderia permitir uma arbitragem ou uma imposição do gênero sem um custo significativo.

Voltando à teoria dos jogos, os autores sugerem que a cooperação e a confiança se verificam mais facilmente quando os atores se envolvem em práticas de convivência continuadas, nas quais as regras violadas são sempre punidas, cedo ou tarde. A continuidade é que dá ensejo ao surgimento de tradições e de instituições formais. Esta não é, contudo, uma abordagem ou visão neo-institucionalista. Ao contrário, Putnam e colaboradores estão verdadeiramente preocupados em conhecer as condições nas quais se fundam instituições formais capazes de superar o dilema da ação coletiva, as quais nem sempre podem ser criadas por aqueles que nela estão envolvidos. Ao que tudo indica, uma explicação razoável viria de Robert Bates, *apud* Putnam (1994), definida como a “solução doce”, que significa a possibilidade de superar os sentimentos de desconfiança quanto à reciprocidade em comunidades cooperantes, graças à ação de indivíduos dotados de racionalidade, que transcenda os dilemas coletivos.

Destarte, a superação dos dilemas coletivos e o oportunismo desintegrador que este gera, depende da característica do contexto social dentro do qual se desenvolve o jogo. De outro modo, a cooperação voluntária é mais fácil dentro de uma comunidade que herdou um provisão de capital social na forma de normas de reciprocidade e redes de empenho cívico. A denominação de capital social para este atributo de indivíduos e comunidades, se explica porque, como outros tipos de capitais, é produtivo, desde que torna possível que se alcancem certos objetivos que não seriam alcançados na ausência deste capital. Um exemplo de existência de capital social são as cooperativas de crédito. O sucesso das mesmas se dá, somente, quando membros de uma comunidade aceitam a idéia de que é possível confiar em um núcleo de pessoas que se dimensi-

one além daquele familiar e quando o medo da desfiliação de um sócio – o qual tenha solicitado e conseguido empréstimo – é superado pela crença de que o espírito da mútua ajuda não foi abalado e que o senso ético da força da união se mantém.

São inúmeros os casos de sociedades de mútua assistência em todo o mundo e o seu êxito, sua capacidade de consolidação, têm elementos determinantes que variam de acordo com as dimensões das comunidades. Nas pequenas, a ameaça de ostracismo sócio-econômico é uma sanção potente, enquanto nas grandes prevalece um intrincado e complexo sistema de relações sociais voltadas para desenvolver a confiança, base sobre a qual funcionam as associações de ajuda mútua ou cooperação recíproca. O capital social, segundo Hirschman (1984), é um tipo de recurso moral ou recurso de natureza pública e não privada, cujo estoque aumenta com o uso, diferentemente dos outros, cuja disponibilidade diminui. Quando falta capital social, as leis contam muito pouco. Para os autores, nas regiões italianas mais cívicas, diferentemente do que acontece em Nápoles, a confiança recíproca é de muito tempo um ingrediente de ética que ajuda o desenvolvimento econômico e o bom funcionamento administrativo. A cooperação entre poderes, entre empresas e Estado e entre empresas e sociedade, é, freqüentemente, solicitada, porque a mesma atua como um lubrificante do dinamismo econômico e realimenta a confiança. A confiança e a cooperação não se dão, contudo, cegamente. Resultam de negociações e de uma extrema vontade de superar as divergências para que o objetivo comum seja alcançado.

Nas complexas sociedades contemporâneas, o senso de confiança que precede a cooperação e a formação do capital social, tem duas origens, estreitamente ligadas entre si: 1) as normas que regulam a reciprocidade e 2) as redes de empenho cívico. As normas reguladoras da reciprocidade funcionam com o objetivo de reduzir custos e obstáculos ao bem comum e, em geral, surgem inicialmente prevendo uma troca de apoio balanceada, com objetivo bem definido, evoluindo posteriormente para a cooperação generalizada. Este ponto de mutação se dá quando se difunde a certeza de que, qualquer que seja o novo campo da coopera-

ção, o risco de exploração dos que iniciarem o processo de engajamento voluntário será sempre menor. Simultaneamente se desenvolve com o intercâmbio de préstimos, com a execução de tarefas conjuntas, etc., uma rede, inicialmente informal, de relações pessoais que tende a se estruturar e a se formalizar organicamente. Estas assumem formas de associações de diversos jogos coletivos do tipo “bingos” beneficentes, de coros, de cooperativas, de círculos esportivos, de partidos, etc. e expressam, sobretudo, relações horizontais, representando um componente essencial do capital social. As explicações para o fato de que estas redes de empenho cívico tenham efeitos colaterais tão importantes e positivos são as seguintes: i) aumentam o potencial de sanções que os transgressores devam pagar em caso de defecções e comportamentos disruptivos; ii) tornam mais justas as regras que regulam a reciprocidade: os cidadãos que interagem em múltiplos contextos sociais tendem a desenvolver comportamentos aceitáveis por todos e a transmitir um ao outro recíprocas expectativas por ocasião dos múltiplos encontros; iii) facilitam a comunicação e melhoram o fluxo das informações respeitantes à confiança de uma pessoa, enquanto a reputação de cada um pode ser conhecida mais facilmente e com maior precisão e iv) representam um momento de colaboração, que no passado deu bons resultados e que pode vir a servir de plataforma cultural bem definida para cooperação futura. Neste último caso, funcionam como uma espécie de “filtro cultural” que oferece aquele tipo de continuidade e que permite que soluções informais, adotadas precedentemente, continuem no presente superando restrições individuais e convertendo-se em importantes geradores de continuidade nas transformações sociais de longo prazo.

Para Putnam e demais pesquisadores envolvidos na investigação, as tradições cívicas da Itália setentrional constituem um repertório de formas de colaboração que, demonstrando sua validade no passado, são hoje disponíveis aos cidadãos que devem enfrentar novos problemas ligados à ação coletiva. Uma linha de continuidade poderia ser construída, partindo-se das velhas guildas, passando pelas sociedades de socorro mútuo, pelas cooperativas, associações culturais e partidos de massa, até

alcançar o movimento ambientalista e as associações atuais de apoio aos imigrantes, às vítimas de Chernobyl e da Guerra da Bósnia e, enfim, até aos excluídos do processo de globalização da economia, tanto na Itália como no exterior.

Onde não ocorreram exemplos como os referidos acima, torna-se difícil superar as barreiras criadas pela suspeita, pela desconfiança e pelo individualismo. Devendo enfrentar situações novas que exigem soluções coletivas, homens e mulheres, universalmente, refazem a própria história para encontrar as respostas mais indicadas. É neste momento que os cidadãos das regiões cívicas encontram na sua própria história, nas genuínas tradições, exemplos de colaboração horizontal que inspiram e orientam as ações. Aqueles das regiões menos cívicas ficam em condições desvantajosas pois, em lugar da longa tradição de cooperação e de relações horizontais, encontram exemplos de redes de relações verticais que não podem estimular a confiança nem sustentar a cooperação. As relações clientelistas contêm exemplos de trocas de favores e de obrigações recíprocas, mas se dão em condições de verticalidade e de assimetria. Na melhor das hipóteses, fomentam, segundo Pitt-Rivers *apud* Putnam (1994), a “amizade desbalanceada” e prejudicam a formação de organizações como estruturas horizontais.

As relações verticais são caracterizadas pela dependência e não pela reciprocidade. Da parte de quem se encontra acima, o patrão, o político tradicional, o nobre, etc., observa-se a prática do oportunismo e da exploração. Da parte de quem se encontra em baixo, observa-se a evasão de deveres. A presença hegemônica e a grande influência de organizações estruturadas rigidamente e em modo hierárquico, como a Máfia e a Igreja, exercem um papel inversamente proporcional a iniciativas de estruturação de organizações horizontais e não contribuem para o bom governo. Nestas sociedades menos cívicas, a lógica da ação coletiva, de acordo com Olson *apud* Putnam (1994), aponta para que os pequenos grupos estejam mais preocupados em se unir para formar *lobbies* do que contribuir para o melhoramento da sociedade. Em síntese, os autores concluem neste capítulo que a confiança que guia à ação coletiva na

forma da cooperação voluntária depende do capital social. As iniciativas de reciprocidade generalizada e as redes de associação e de empenho cívico encorajam a confiança na sociedade e a colaboração, desde que reduzem os incentivos às transgressões, redimensionam a incerteza e oferecem modelos para a cooperação presente e futura. Para Putnam e colaboradores, a confiança é, *de per se*, uma propriedade emergente do sistema social, tanto quanto um dom pessoal. Os homens podem ter confiança, e não serem meramente credulões ingênuos, graças às normas e às redes sociais dentro das quais operam.

Estes elementos confirmam que o sulco entre o sul e o norte da Itália, que se alargou neste século, tem sua principal causa no desnível de capital social. De outro lado, convém ter em conta que a complexificação social e o crescimento econômico não diminuem a necessidade do senso cívico. Se bem que seja verdade que a competição e o mercado possam gerar elementos de modernidade, North (1990) chama a atenção para o fato de que os rendimentos pessoais oferecidos pelo oportunismo, pela trapaça e pela subtração da responsabilidade própria, possam mesmo aumentar nas sociedades complexas. Da mesma forma este último autor, a quem Putnam e equipe recorrem inúmeras vezes, associa um percurso histórico à direção que toma uma determinada sociedade, o que faz com que certas metas possam mais facilmente ser alcançadas por uma sociedade, comparativamente a outras.

A idéia é que a dependência de percurso histórico produz diferenças no tempo necessário para progredir em direção à modernidade, dadas como equivalentes a situação formal, recursos, preços relativos e preferências individuais. Neste sentido, para Douglass North, a experiência pós-colonial da América do Norte e da América do Sul teriam que ser diferentes. A pesar nesta diferença, em termos de possibilidades de progredir em direção à modernidade, estaria o patrimônio herdado: o sistema parlamentar descentralizado inglês para os norte-americanos e o autoritarismo centralizado e o clientelismo do medievo tardio da Península Ibérica para os latino-americanos. A questão não é, portanto, que preferências ou predileções sejam distintas entre os cidadãos da América

do Norte ou do Sul. Trata-se de que contextos sociais historicamente diversos deram às sociedades do Novo Continente uma gama diversa de oportunidades e incentivos. O paralelo entre as duas Américas e as duas Itálias é, portanto, impressionante.

Quanto ao uso do termo “instituição” no sentido lato para indicar as regras do jogo nas sociedades, North (1990) enfatiza que os esquemas institucionais são autofortalecedores, mesmo quando são socialmente ineficientes. É mais fácil aos indivíduos adaptarem-se às regras já existentes que tentar mudá-las. No momento em que o desenvolvimento se estabeleceu em uma certa direção, os hábitos culturais e os modelos mentais da sociedade reforçam o impulso a mover-se na mesma direção. As hipóteses de North (1990) são todas elas coerentes com o sentido de continuidade que foi destacado nos capítulos do livro de Robert Putnam e equipe.

Antes de finalizar o livro, os autores lançam as seguintes perguntas seguidas de reflexões: “*como se explica que o norte e o sul da Itália tenham tido pontos de partida dos seus percursos históricos tão diferentes, já no Século XI?*”. Se a estrutura hierárquica do Estado normando se explica bastante facilmente como a consequência de uma conquista havida por obra de um grupo de mercenários estrangeiros bem organizados, mais problemático e mais desafiante é explicar a origem das comunas do norte da Itália. “*O que teria levado os habitantes do centro-norte da Itália a buscar na colaboração a solução para os seus dilemas ‘hobbesianos?’*” Os estudiosos do social discutem de muito tempo se é a cultura que gera a estrutura ou vice-versa. A grande contribuição que resulta da pesquisa de Putnam e colaboradores é a constatação de complexos nexos causais entre as normas, os posicionamentos, as estruturas sociais e os códigos de comportamento que constituem uma comunidade cívica. Todavia, se pode ir além da ambigüidade existente entre cultura e estrutura, reconhecendo que posicionamento e práxis se retroalimentam. Do mesmo modo o fazem a confiança, as normas de reciprocidade, as redes de associativismo e de empenho cívico e a colaboração frutuosa. Regras e associativismo contribuem para a prosperidade econômica e são, por sua vez, reforçadores do bem-estar gerado.

Destarte, as questões de causalidade linear não devem prejudicar a análise. O contraste entre estrutura/cultura, ou o problema do ovo e da galinha, é, em última análise, inútil. Entretanto, é mais importante compreender como a história torna mais facilmente percorrível certos trechos e, ao mesmo tempo, fecha outros. O desafio aos pesquisadores do tema é assim resumido por Douglass North (1990):

A dependência do percurso significa que a história conta. Não se pode compreender as escolhas de hoje (nem definir os momentos nos quais se criam os modelos de rendimento econômico) sem traçar a evolução incremental das instituições. Mas se está somente ao início desta exploração das implicações do percurso histórico... as restrições informais contam. Há necessidade de conhecer melhor as normas de comportamento que derivam da cultura e do modo de interagir com os regulamentos impostos oficialmente, com a finalidade de atingir respostas melhores a estes problemas. Apenas, se está começando um estudo sério das instituições.

Uma das conclusões de Putnam e colaboradores é que o contexto social e a história condicionam profundamente o funcionamento das instituições. Se o terreno é fértil, as regiões extraem sustentação das suas tradições. Se o terreno é pobre, as novas instituições são sufocadas ao nascer. A eficácia das instituições e a sua abertura aos cidadãos dependem, na linguagem do humanismo civil, das virtudes e tradições republicanas. Dando razão a Tocqueville, os autores afirmam que os governos democráticos e eficientes são reforçados e não debilitados quando se confrontam com uma vigorosa comunidade cívica. Neste tipo de comunidade, o consenso e as expectativas desenvolvem um papel essencial. A convivência social funciona se os comportamentos individuais se dividem e são julgados e classificados coletivamente entre aqueles dignos de elogio e aqueles indesejáveis, e mesmo aqueles impensáveis. A concepção do próprio papel e das próprias obrigações de cidadão e a unidade de empenho por uma igualdade política compõem a matriz cultural da sociedade civil.

Quando os resultados da pesquisa que ensejou a publicação do livro *Making Democracy Work* começaram a se tornar públicos, as reações

dos políticos, executivos de instituições, empresários e lideranças comunitárias das regiões menos cívicas, foram bastante diversas. Enquanto uns saudavam os resultados, esperando deles reações positivas no sentido de prosseguir as pesquisas e debater exaustivamente as conclusões, esperando que a cura tivesse início com o diagnóstico, outros reagiam desfavoravelmente. Estes últimos diziam que os escassos resultados obtidos no rendimento institucional não poderiam estar condicionados ao que ocorreria mil anos antes e que não se devia aceitar a sentença definitiva de que as regiões menos cívicas teriam sempre menor *performance* em decorrência de um percurso histórico.

Putnam e colaboradores reagiram com serenidade e isenção, tentando mostrar que mesmo nas regiões menos cívicas os efeitos da descentralização e das reformas institucionais foram positivos. Entretanto, deram a entender que a história das instituições se move lentamente. Da mesma forma, se move lentamente a criação de solidariedade, de senso de reciprocidade, de civismo e de outros valores semelhantes, mesmo que faltem parâmetros para mensurações precisas. E, por fim, transcrevem um trecho do livro de Vera Zamagni (1978), sobre o tema:

É uma ilusão perigosa aquela de acreditar que se pode mudar rapidamente o Mezzogiorno² atuando de fora, malgrado a sua estrutura político-econômico-social... Está fora de dúvida que a perspectiva temporal apropriada para uma revolução política e cultural do gênero é de longo prazo. Mas não nos parece seguro que a estrada até aqui seguida, com os resultados que se tem obtido, tenha requerido tempo mais breve.

Os autores, após a transcrição do trecho acima, sentenciam no último parágrafo:

Construir o capital social necessário não será fácil, mas é a chave para abrir a porta à democracia.

² Denominação genérica das regiões do sul da Itália, em decorrência de haverem um clima com maior fotoperiodismo em relação ao norte.

IMPACTOS E DESDOBRAMENTOS DA PESQUISA

Além do seu produto principal, *Making Democracy Work*, publicado na Itália com o título *La Tradizione Civica nelle Regione Italiane*, a pesquisa conduziu a um outro produto final tão importante quanto o relatório principal, que foi uma coletânea de *papers* de vários membros da equipe, os quais foram reunidos por Robert Leonardi e Raffaella Nanetti (1993) e publicados com o título de *Lo Sviluppo Regionale nell'Economia Europea Integrata*. Estes trabalhos inspiraram o discurso do presidente norte-americano Bill Clinton na cúpula do G-7 de Chicago, quando o mesmo afirmou que as regiões italianas da Emilia Romagna e Toscana eram modelos de desenvolvimento harmônico a serem seguidos por todo o mundo industrializado. Esta afirmação, aparentemente um lugar comum, tem por trás a idéia de que existe uma associação entre a cultura, a prática da cidadania e a organização da economia, uma vez que nestas regiões a acumulação de capital e o desempenho da economia não se dissociam do bem-estar social. A prosperidade é um indicador que expressa tanto o que ocorre na órbita da produção, como na esfera da distribuição.

O nexó entre o desempenho das instituições, o funcionamento da economia e as tradições culturais, tem sido também salientado por North (1990), cuja obra citada por Putnam (1994) relativiza os aspectos econômico-estruturais na determinação do padrão de crescimento econômico. Enfim, é possível perceber nas ciências sociais, uma retomada da tendência de explicar atitudes racionais e solidárias convergentes ao desenvolvimento econômico e à modernidade, a partir de condicionantes que se dão sobretudo na esfera da superestrutura.

Concretamente, é necessário reavaliar o peso dado aos fatores econômico-estruturais na formação de uma sociedade e concentrar atenções nos elementos históricos, sobretudo nas tradições de vida civil, experiências comunitárias, exercitamento de formas de autogoverno, etc., todos eles com raízes bastante recuadas no passado. A hereditariedade das instituições mostra uma grande relação com as atitudes presentes,

requerendo uma atenção muito maior que a prática convencional nas ciências sociais tem dado.

Categorias como desempenho institucional, engajamento cívico e capital social, adquiriram alto poder explicativo para os desequilíbrios regionais e sociais e um nexos de funcionalidade com manifestações culturais do tipo maior colaboração entre iguais e horizontalidade das instituições. No âmbito da economia também foi observado que a eficiência e a produtividade dependem do grau de responsabilidade recíproca e do nível de engajamento cívico. De outro modo, as instituições, os serviços e a economia funcionam tanto melhor quanto maiores tenham sido no passado remoto e próximo as experiências da população de uma região. Formas avançadas de vida comunal, solidariedade, filantropia, co-gestão dos recursos naturais, etc., formam um capital social que funciona como uma acumulação original para a modernidade.

No caso da Itália, o que aconteceu na Planície Padana a partir do Século XI em termos de engajamento cívico horizontal não só levou à Segunda Revolução Agrícola, que forneceu sólidas bases para o surgimento do mercantilismo, como também explica os parlamentos pré-modernos formados de categorias e corporações nas cidades-Estado italianas, os bons governos atuais da região de Emilia Romagna e o desenvolvimento harmônico da região da Toscana. Estes elementos históricos têm um poder de explicação do compromisso cívico atual, o qual induz a um melhor funcionamento das instituições, dos serviços e da economia que a educação formal e que a melhoria das condições materiais de vida, proporcionadas pelo aumento da renda.

O senso cívico e a percepção da coisa pública como de mútua responsabilidade seriam, então, determinantes de um desenvolvimento mais equilibrado, socialmente mais justo e mais capaz de dar respostas aos desafios da reestruturação industrial na linha de maior competitividade. Teriam os mesmos, maior impacto que o processo de educação formal e as panacéias da moda, como as consultorias e cursos de “qualidade to-

tal”, que abstraem a complexidade do modelo japonês e ignoram as heranças culturais da sociedade onde são recomendados, ver Lima (1994).

O trabalho de Putnam e equipe vem inspirando reflexões e pesquisas empíricas por ter recolocado em destaque, com rigorosa mediação e atualidade, conceitos desenvolvidos pelos autores clássicos tais como civismo, comunitarismo, individualismo, modernidade, etc. A oportunidade de seu exame é ressaltada por ser uma matriz explicativa da ocorrência de fenômenos recentes no quadro brasileiro como o papel de novos atores sociais, a emergência do ‘terceiro setor’ e a falência do Estado provedor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAIARDI, A

1995 Padrões culturais e resistências à mudanças: obstáculos à democracia e ao desenvolvimento no Brasil. **Organização e Sociedade**, v. 3, n. 4, jun.

BAIARDI, A

1994 A cinquenta anos da morte de Mussolini a direita volta ao poder. **A Tarde**, 17-05-94

HIRSCHMAN, A.O.

1984 Against parsimony: three easy ways of complicating some categories of economic discourse. **American Economic Review** Proceedings, n. 74.

HOBBS, T.

1979 **Hobbes**. São Paulo: Abril Cultural, (Coleção os Pensadores).

LIMA, M.E.A.

1994 Programas de qualidade total e seus impactos sobre a qualidade de vida no trabalho. **Revista de Administração-USP**, v. 29, n. 4, out/dez.

NORTH, D. C.

1990 **Institutions, institutional change and economic performance**. New York, Cambridge University Press.

PUTNAM, R. et al.

1979 Attitude, stability among Italian elites. **American Journal of Political Science**, aug.

PUTNAM, R. et al

1981 Devolution as political process the case of Italy. **Publius**, jun/aug.

PUTNAM, R. et al

1984 Explaining institutional success the case of Italian regional government. **Political Science Review**, mar.

PUTNAM, R. et al

1987 Italy-territorial politics in the Post-War years: the case of regional reforms. In RHODEWS, R.A.W. e WRIGHT, F. (orgs) **Tensions in territorial politics of Western Europe**. London, Frank Cass.

PUTNAM, R.

1994 **La tradizione civica nelle regione italiane**. Milano: Arnoldo Mondadori Editore.

ROKKAN, S.

1980 Territori, nazioni, partiti: verso un modelo geopolitico dello sviluppo europeo. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 10, n.3, Dec.