

### Resenha da Obra:

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Trad. Luis Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

Hemerson Luiz Pase<sup>1</sup>

**Resumo:** Esta obra retrata um trabalho denso e árduo de pesquisa que buscou, a partir da coleta de um volume importante de dados, analisar e testar variáveis independentes de diferentes estirpes para explicar o desenvolvimento econômico e a consolidação política institucional da Itália. O capital social surge como a principal variável explicativa da diferença entre o Norte e Sul italiano. Não obstante, o principal impacto desta obra foi influenciar leitores, e agendas de pesquisa, em vários outros países.

**Palavras-Chave:** cultura política; cultura cívica; instituições; capital social; clientelismo.

**Abstract:** This work portrays a dense and arduous research effort that sought, based on the collection of a significant volume of data, to analyze and test independent variables of different types to explain the economic development and political institutional consolidation of Italy. Social capital emerges as the main explanatory variable of the difference between the North and South of Italy. Nevertheless, the main impact of this work was to influence readers, and research agendas, in several other countries.

**Keywords:** political culture; civic culture; institutions; social capital; clientelism.

### Sobre o autor

Robert David Putnam é um dos mais eminentes cientistas políticos de nosso tempo, norte americano de nascimento (1941), leciona na Universidade de Harvard, e entre 1970 e 1989 realizou um vasto estudo sobre as relações entre as *comunidades cívicas*, e a eficácia do sistema democrático em diversas regiões italianas. Este estudo ganhou grande projeção e notoriedade, sendo considerado um dos grandes clássicos do pensamento político contemporâneo, com muita frequência, comparado a obra “A democracia na América” (1835), de Alexis de Tocqueville (1805-1859), por se dedicar a análise das instituições culturais e comunitárias que consolidam o tecido social de uma sociedade democrática. Embora o texto

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: [hemerson.pase@gmail.com](mailto:hemerson.pase@gmail.com)

não seja recente e já tenha sido resenhado por muitos eminentes estudiosos, faço questão de registar a minha perspectiva da obra.

### Sobre a obra

Em 1970 o governo italiano resolveu implantar uma nova divisão política, territorial interna do país, conforme previsto na constituição do pós-guerra. A Itália foi então dividida em vinte regiões administrativas. Putnam aproveitou a oportunidade e juntamente com Robert Leonardi e Rafaella Nanetti, montou um grande projeto de pesquisa para acompanhar o processo de desenvolvimento institucional em um estudo de longo prazo, cobrindo duas décadas, tomando como ponto de partida o ano da implantação daquele novo sistema de organização do território. Os resultados desta pesquisa são apresentados em uma publicação impressa pela universidade de Princeton em 1993, com o título original de *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*. Esta obra é subdividida em seis capítulos, nos quais o autor apresenta, nos três primeiros, desde a investigação exploratória, o mapeamento das regiões selecionadas para estudo até os indicadores para avaliação do desempenho da eficácia política nos novos distritos eleitorais, que seriam: a estabilidade do gabinete, presteza orçamentária, serviços estatísticos e de informação, legislação reformadora, inovação legislativa, creches, clínicas familiares, instrumentos de política industrial, capacidade de efetuar gastos na agricultura, gastos com unidade sanitária total, habitação e desenvolvimento urbano, sensibilidade da burocracia (Putnam, 1996, p. 80-7). Através destes parâmetros os pesquisadores pretendiam avaliar o bom desempenho institucional.

Sua investigação teve como área principal de estudo as regiões da Lombardia, Venécia, e Emilia-Romagna ao Norte e Lácio, Púglia e Basilicata ao Sul; mas também considerou o quadro geral do país e das demais regiões. Coincidemente o período de abrangência desta pesquisa foi sucedâneo as grandes transformações que ocorreram na sociedade italiana logo após a segunda grande guerra; entre 1950 e 1970 houve um incremento das migrações internas (no sentido Sul/Norte), desenvolvimento econômico, e melhora dos indicadores sociais, especialmente redução do analfabetismo e da mortalidade infantil. Sua pesquisa pretendeu responder a uma série de questões tais como:



Por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não? De que modo as instituições formais influenciam a prática do governo? Mudando-se as instituições muda-se também a prática? O desempenho de uma instituição depende de seu contexto social, econômico e cultural? (...) Será que a qualidade de uma democracia depende da qualidade de seus cidadãos, e, portanto cada povo tem o governo que merece? (Putnam, 1996, p. 19).

Estes questionamentos foram elaborados tendo como ponto de partida o consenso teórico de que as instituições moldam a política e que estas são moldadas pela história. Durante o período estudado, Putnam e sua equipe se deparam com toda uma transformação na política italiana, na mesma medida que o governo central destinava cada vez mais recursos para os governos regionais, passando de um bilhão de dólares em 1973 para 65 bilhões em 1989, do mesmo modo crescia a importância política das novas regiões administrativas. Ao lado deste fenômeno de fortalecimento dos grandes distritos, emerge uma nova classe política, fortemente masculina, experientes nos governos locais e na burocracia dos partidos, em outros termos: uma classe de políticos profissionais (Putnam, 1996, p. 40-43).

Num primeiro momento poderia se supor que a modernização da sociedade e sua industrialização somariam como argumentos em favor do bom desempenho das instituições, contudo, apesar destes fatores poderem explicar algumas diferenças entre o Sul e o Norte, Putnam se apercebe de certas incongruências do tipo: se no Sul, em geral ocorre um pior desempenho porque “a Campânia [...] em torno de Nápoles, é economicamente mais adiantada que Molise e Basilicata (últimas em desempenho), mas os governos destas são visivelmente mais eficientes; Lombardia, Piemonte e Ligúria são mais ricos que Emília Romagna e Úmbria, mas o desempenho dos governos destas últimas é nitidamente superior” (Putnam, 1996, p. 100). Deste modo se conclui que o desenvolvimento econômico e a riqueza não explicam a totalidade das questões levantadas.

Instigado pela falsificação da hipótese de que o crescimento econômico não explica o desempenho institucional, o autor lança mão de duas teorias da democracia: o Republicanismo e o Liberalismo Clássico. Enquanto a primeira enfatiza a relevância das obrigações cívicas e do compromisso com a comunidade, o segundo destaca o individualismo e os direitos individuais. Putnam desenvolve então a teoria de que os resultados divergentes encontrados entre o Sul e o Norte italiano, no que tange ao desempenho institucional, no qual, de um modo geral o Norte se sobressai, tanto nos aspectos do desenvolvimento econômico quanto da eficácia

política, tem raízes nas instituições cívicas e na cultura política local. Delineia então o quadro de como, em termos práticos, seria possível verificar a existência de uma comunidade cívica e quais as principais características, deste “humanismo cívico”, presente em autores como, por exemplo, Maquiavel. Distingue então as seguintes características: participação cívica; igualdade política; solidariedade, confiança e tolerância; e finalmente as estruturas sociais de cooperação, capazes de gerar um espírito de cooperação entre os agentes sociais e desenvolver o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos (Putnam, 1996, p. 100-5).

Para verificar esta teoria, segundo a qual haveria uma relação direta entre o nível de civismo de uma comunidade e o bom desempenho dos governos; a equipe de pesquisadores compara diversos indicadores do envolvimento comunitário dos seus cidadãos, desde a quantidade de times de futebol amador, sociedades orfeônicas, clubes de excursionistas, Lions clubs e outras instituições. Através deste estudo procurou verificar o grau de envolvimento comunitário e de interação social entre os indivíduos. Por fim, também foi avaliado o percentual de famílias que liam jornais diários, nas diversas regiões; verificou-se então que este índice se situava em torno de oitenta por cento na Ligúria (Norte) e somente trinta e cinco por cento em Molise (Sul). Estes dados são relevantes, pois é através dos jornais locais que as pessoas se inteiram dos acontecimentos em suas comunidades. Os resultados finais apontaram para uma flagrante disparidade, onde nas regiões mais setentrionais verificou-se um maior grau de civismo, espírito comunitário, relações sociais horizontais, e em consequência disso uma maior organização e mobilização em relação à busca pela satisfação das demandas coletivas. Nas regiões meridionais, ao contrário, predominam o individualismo, relações sociais assimétricas e verticalizadas, com poucas instituições, tais como a família e a Igreja, a manter a coesão da sociedade. Distingue-se então, sob o prisma da sociologia política dois tipos de sociedade em um mesmo país, a comunidade cívica ao Norte e aquilo que os franceses denominam *incivisme*, sua antítese no Sul (Putnam, 1996, p. 105-128). Com base nestes estudos foi possível concluir que “existe uma forte relação entre as associações cívicas e instituições políticas eficazes” (Putnam, 1996, p. 186) e uma grande diferença entre o desempenho institucional e a cultura cívica comunitária nas duas grandes regiões italianas.

Com a finalidade de explicar esta discrepância em relação à cultura política e comunitária, Putnam se debruça sobre as origens históricas de ambas as regiões, percebendo então que há cerca de 900 anos, por volta do ano 1100 da era cristã, a Itália estava dividida entre um grande reino centralizador ao Sul de Roma e na Sicília, e uma miríade de pequenas repúblicas no Norte, datando desta época o início das diferenciações culturais que perfazem os diferentes contextos nos quais se desenvolveriam estas duas regiões, enquanto os italianos setentrionais se tornavam cidadãos, os sulistas se mantinham como súditos de relações feudais. Após um período conturbado entre os séculos XV e XVII — marcado por guerras e invasões, no final do qual todas as cidades do Norte e do Centro abandonaram o republicanismo enquanto o sul caia sob o domínio de dinastias estrangeiras —, emerge no século XIX, no Norte da Itália, uma série de instituições que representam o espírito da solidariedade cívica, tais como: associações de ajuda mútua, cooperativas e iniciativas de associativismo (Putnam, 1996, p. 140-52). Enquanto isso no Sul: “não havia associações de mutua assistência, só isolamento [...] não há vínculos econômicos nem solidariedade entre as famílias ou entre os indivíduos ou entre estes e o governo” (Putnam, 1996, p.153). A desconfiança mútua e a pobreza acabaram por minar a solidariedade horizontal. Ao compor o mapa das *tradições cívicas* na península italiana Putnam descobre que estas se mantiveram mais fortes no Norte do que no Sul, isso ao longo do último milênio, mas que a partir do século XX este abismo iria aumentar, inclusive com efeitos na esfera econômica, de tal forma que em meados dos anos de 1980 “a renda per capita era mais de 80% mais alta no norte” (Putnam, 1996, p. 168). Para entender a causa desta atrofia da vida coletiva na região meridional o autor evoca o paradoxo do fazendeiro de David Hume, que inspira o ‘dilema do prisioneiro’ da teoria da escolha racional.

Transpondo esta situação para o plano da sociologia política, Putnam evoca o conceito de *capital social*, que “[...] diz respeito à característica da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas [...]” (Putnam, 1996, p. 177). O capital social é uma construção histórica das sociedades que produz *círculos virtuosos*, que o criam e fortalecem. De outro lado, quando não existe capital social, quando predomina o individualismo todos perdem e estabelecem-se *círculos viciosos*.

Esta é a explicação encontrada para a dicotomia Norte/Sul no contexto italiano, cujas origens se encontram na interação quase milenar de fatores históricos, sociológicos e políticos, que tendem a se perpetuar, dentro de uma lógica de “subordinação à trajetória”, em outros termos de inércia social, uma vez que os modelos institucionais tende a se auto reforçar, até mesmo quando socialmente ineficientes (Putnam, 1996).

As conclusões finais deste amplo estudo foram que a cultura e a estrutura social de uma comunidade determinam: tanto as possibilidades de progresso econômico ou estagnação relativa, quanto à eficácia ou ineficácia do sistema político, e que “criar capital social [...] é fundamental para fazer a democracia funcionar” (Putnam, 1996, p. 194). A leitura desta obra nos faz perceber quanto os fatores sociais, históricos e culturais intervém na efetividade dos sistemas políticos e de que a esfera política é uma construção da sociedade. Também torna evidente o quanto confiança, civismo, solidariedade e cooperação interagem em prol do desenvolvimento econômico e social, explicando assim as diferenças entre a próspera e politizada Itália do Norte e a menos bem sucedida região sulina.

O entusiasmo desencadeado pela obra de Putnam, impulsionou, também, reações bastante contundentes e estimulantes que, de um lado, o acusam de pessimista, pois abandonaria sociedades individualistas ao subdesenvolvimento, em razão do determinismo da ‘dependência de trajetória’ e, de outro lado, atribuem às instituições o protagonismo para a mudança e a impulsão ao desenvolvimento.

É importante registrar que esta obra criou uma interpretação inovadora do conceito de capital social, diferente daquela originalmente formulada por Pierre Bourdieu (1986) que o define como algo possível de ser acumulado individualmente, uma espécie de capital de relações sociais. Para Putnam, o capital social é aquela característica que comunidades possuem e que lhes proporciona acesso a bens, recursos e / ou direitos coletivos e/ ou públicos.

Não menos importante é o entusiasmo com que esse texto foi recebido no Brasil, influenciando autores importantes como o professor Dr. Marcelo Baquero (2001) e muitos dos seus orientandos, cuja agenda de pesquisa aplicou a teoria para explicar desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Bandeira, 2003; Pase, 2006, 2016)

## Bibliografia

BAQUERO, Marcelo. **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura, política, gênero, exclusão e capital social.** Porto Alegre / Brasília: Ed. Universidade / UFRGS / Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.

BANDEIRA, Pedro S. **O capital social e a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul.** 2003. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2003.

**PASE, Hemerson L. Capital social e desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul.** 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2006.

**PASE, Hemerson L. Capital social e desenvolvimento: a experiência do Rio Grande do Sul.** Pelotas: Ed. UFPEL, 2016.