

33º Encontro Anual da ANPOCS

GT 06: Controles Democráticos e Instituições Políticas

Capital Social: Confiança e Corrupção

Jakson Alves de Aquino

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

jaa@ufc.br

Caxambú - MG

26 a 30 de outubro de 2009

1 Introdução

Neste trabalho, proponho a realização de uma pesquisa comparativa sobre capital social e desempenho institucional nas unidades federativas brasileiras. A renda per capita está sendo usada como indicador de modernidade econômica e o grau de ocorrência e de percepção da existência de corrupção nos diversos estados como indicadores de desempenho institucional. Antes de abordarmos com maior detalhamento o caso do Brasil, veremos, nas próximas seções, uma breve revisão da literatura sobre desempenho institucional, participação política e capital social e a apresentação da relação empírica entre capital social, desempenho econômico, corrupção e confiança no contexto mundial.

2 Desempenho institucional e participação política

Uma sociedade pode ser caracterizada como democrática quando possui regras que definem o processo de decisão política de um modo a todos os cidadãos, em princípio, terem oportunidade de participar de forma razoavelmente igualitária das decisões. Apesar de concordar com Ugarte (2004, p. 96) quanto à definição de democracia dever se referir apenas à forma como as decisões devem ser tomadas, sem nada dizer quanto ao conteúdo das decisões, não considero a noção de democracia substantiva “desafortunada”. Pelo contrário, ela me parece útil como parâmetro para avaliar se o procedimento utilizado está, de fato, sendo democrático ou se temos apenas um regime aparentemente democrático. Afinal, é razoável supor que a maioria dos cidadãos não decidirá viver na pobreza e permitir que uns poucos privilegiados desfrutem da maior parte da riqueza produzida pela sociedade. Se isso ocorrer, provavelmente, não obstante as aparências, os procedimentos existentes estarão permitindo um grau de desigualdade de participação nas decisões incompatível com a democracia.

Muitos cidadãos, ao votarem, podem não conhecer adequadamente as consequências das suas escolhas, não compreender suficientemente o funcionamento ideal de uma so-

cidade democrática e, conseqüentemente, não reconhecer os malefícios de práticas clientelistas e patrimonialistas. Muitos podem também julgar que empregarão melhor seu tempo na ampliação do próprio capital físico e humano do que na coleta de informações e no esforço para compreensão dos cenários social, econômico e político necessários para um judicioso uso do voto e para a participação efetiva em associações. Desinformados e desinteressados, esses cidadãos poderão ser induzidos a agir de modo contrário aos seus próprios interesses de longo prazo. Em circunstâncias como essas, pode-se dizer que há uma contradição entre interesses subjetivos manifestos e interesses objetivos que seriam manifestados se houvesse um perfeito conhecimento das conseqüências das decisões.

Considerando *bom governo* aquele que atende aos interesses objetivos da maioria dos cidadãos, podemos nos questionar sobre quais instituições formais, definidoras dos procedimentos decisórios, favoreceriam a formação de bons governos. Nesse sentido, alto desempenho institucional seria atribuído aos governos que mais rapidamente e de forma mais sustentável estivessem promovendo a realização dos interesses objetivos da maioria dos cidadãos.

O voto secreto contribui (ou, pelo menos, pode contribuir) para a formação de um bom governo ao assegurar ao cidadão condições de expressar a sua vontade com tanta liberdade quanto permitam as opções disponíveis. Se as opções não forem muito diversificadas, pelo menos o cidadão estará potencialmente livre de pressões externas à sua consciência, sejam essas pressões feitas por detentores de poder locais ou nacionais ou resultado de uma forma mais difusa de coerção exercida pela opinião pública, determinante do que for considerado “politicamente correto” (REIS, 2004, p. 65).

Para os defensores da democracia deliberativa, a participação limitada à votação, uma vez a cada dois anos, nos candidatos aos cargos governamentais e legislativos não seria suficiente. Somente a participação direta dos cidadãos nas decisões governamentais conduziria ao bom governo. As qualidades morais e cognitivas necessárias para uma participação política efetiva “poderiam ser desenvolvidas pelas próprias experiências de participação”,

como argumenta Vita (2004, p. 117).¹

A participação política é um problema de ação coletiva. Os cidadãos precisam investir tempo e recursos materiais na realização de uma ação conjunta em defesa de seus interesses, mas os benefícios produzidos são usufruídos por todos os indivíduos pertencentes à mesma categoria dos participantes, tenham eles participado ou não da ação. Para a maioria dos indivíduos, ao invés de participar de associações, conselhos deliberativos ou consultivos e manifestações sociais, a melhor opção pode ser “simplesmente ir para casa em paz” (REIS, 2004, p. 65; REIS, 2007). Além disso, a participação política, em si, não garante que o governo estará comprometido com os interesses da maioria da população. Há exemplos de participação resultando em governos respondendo melhor aos anseios da população, como nos programas de Orçamento Participativo de Porto Alegre e de Belo Horizonte, e casos em que a participação não tem produzido resultados notáveis, como no programa de Orçamento Participativo de Recife (WAMPLER; AVRITZER, 2004). Os benefícios da participação para a produção de um bom governo e cidadãos satisfeitos, portanto, é um problema que continua merecendo investigação.

3 Capital social e desempenho institucional

Como observa Reis (2003), a correlação encontrada por Putnam (2000) entre os índices de civismo e de desempenho institucional dos governos regionais italianos é extraordinariamente elevada. Decorrida mais de uma década após a surpreendente descoberta empírica de Putnam, ainda não foi elaborada uma teoria abrangente, capaz de explicar tanto o caso

¹Vita (2004, p. 117) considera “virtualmente impossível demonstrar que exista uma relação de *causalidade* entre tomar parte em uma experiência participativa e desenvolver os atributos morais e cognitivos valorizados pela teoria da democracia participativa”, pois não seria possível saber se os indivíduos politicamente participativos adquiriram suas habilidades políticas participando ou se resolveram participar por serem habilidosos. Creio que ele esteja enganado. Seria possível, num estudo longitudinal, administrar testes de sofisticação moral a um conjunto de indivíduos em dois momentos: antes deles terem oportunidade de participar de atividades políticas e depois de passada a oportunidade. A pesquisa poderia, por exemplo, ser feita com estudantes ao ingressarem na universidade e quatro anos após o ingresso. Durante esse período, pelo menos alguns teriam participado pela primeira vez de atividades políticas. É claro que psicólogos interessados em desenvolvimento moral estão melhor capacitados para realizar uma pesquisa desse tipo do que cientistas sociais interessados em participação política.

italiano quanto os dados levantados por outros estudos que procuram compreender a relação entre capital social, confiança e desempenho institucional. A explicação de Putnam para os resultados que encontrou foi a de que a confiança generalizada desenvolvida nas comunidades cívicas ajudaria a criar um círculo virtuoso em que os cidadãos colaborariam para a produção de bens públicos por acreditarem que os demais cidadãos — e os funcionários governamentais — também fariam a sua parte. Ao cumprirem com seus deveres, cada cidadão estaria contribuindo com seu exemplo para reforçar a expectativa de os cidadãos em geral serem confiáveis. Some-se a isso a disposição moral de não tomar carona no trabalho alheio e o resultado seria menos trabalho para o governo e mais eficiência na execução das tarefas públicas remanescentes. O bom governo dependeria não apenas do caráter e dos compromissos dos governantes, mas também de uma cultura política permeando toda a sociedade que, de uma maneira geral, levasse os cidadãos a buscarem o bem comum mais do que benefícios particulares. É apenas na conclusão de seu livro que Putnam substitui o conceito de civismo pelo de capital social (REIS, 2003).

Putnam baseou-se na discussão teórica realizada por Coleman (1990), para quem o capital social seria constituído de relações sociais capazes de habilitar os sujeitos por elas envolvidos a atingirem seus objetivos. Segundo Coleman, o capital social não seria propriedade dos indivíduos, estando presente na própria relação social e sendo, portanto, inalienável. Ao participar de relações geradoras de capital social, o indivíduo estaria beneficiando não apenas a si próprio, mas a todos os sujeitos envolvidos nas relações. Esta característica empresta ao capital social um caráter de bem público: frequentemente, embora fosse vantajoso para todos se todos investissem na produção de capital social, é mais vantajoso para cada indivíduo investir na produção de seu próprio capital físico ou humano. Em outras ocasiões, entretanto, esforçar-se para expandir a própria rede de relacionamentos pode trazer para o sujeito benefícios superiores ao investimento de tempo e recursos na manutenção das relações sociais. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por exemplo, a participação em associações voluntárias aumenta a probabilidade de um indivíduo estar formalmente empregado (NEVES; HELAL, 2007) e de ter renda mais elevada (TOMÁS;

XAVIER; DULCI, 2007).

Este segundo tipo de situação se encontra presente no conceito de capital social de Bourdieu (1998). Em contraste com o conceito de Coleman, o conceito de Bourdieu é mais centrado no indivíduo (AQUINO, 2000). A situação mais problemática — e por isso mais interessante — é a primeira, em que o capital social tem um caráter de bem público. É com este significado que o capital social é abordado neste trabalho.

Elster (1994) apresenta um modelo de superação descentralizada do problema da ação coletiva que podemos utilizar para compreender melhor o papel da confiança na produção de bens públicos. O modelo depende da existência de três tipos de altruístas: *kantianos*, *utilitaristas* e *igualitários*. Os três tipos de indivíduos colaborariam para a produção de bens públicos mesmo o custo individual superando o benefício individual esperado da própria colaboração. Mas as circunstâncias da cooperação têm diferentes graus de restrições para os diferentes tipos de altruístas. Os kantianos sempre fariam o que todos teriam a obrigação moral de fazer, independentemente do resultado líquido para a sociedade ser positivo ou negativo. Os utilitaristas colaborariam quando o resultado líquido para sociedade como um todo fosse positivo. Finalmente, os igualitários colaborariam somente quando metade ou mais da população estivesse colaborando: um igualitário não quer explorar ninguém, mas também não quer ser explorado.

Dependendo da personalidade dos cidadãos, relações de confiança podem ser desnecessárias, suficientes ou insuficientes para levar os indivíduos a colaborar para a produção de bens públicos. Se os cidadãos forem altruístas dos tipos kantiano ou utilitarista, a colaboração para a produção dos bens públicos ocorreria independentemente de haver ou não confiança na participação dos demais. Se os cidadãos forem egoístas, a confiança não os fará colaborar. Nesse caso, somente uma sociedade hierarquicamente organizada — com um poder central distribuindo incentivos seletivos — poderá forçar a colaboração dos cidadãos. A confiança é necessária se os cidadãos tiverem um caráter igualitário, estando dispostos a colaborar somente se os outros também colaborarem. Logo, a teoria de Putnam

pressupõe indivíduos igualitários.

Cidadãos altruístas seguiriam as leis sem serem forçados a isso e governantes altruístas usariam o Estado para produzir bens públicos e não em benefício pessoal. Num limite típico-ideal de sociedade constituída de cidadãos altruístas, todo tipo de policiamento e vigilância seria dispensável e o cumprimento das leis tornaria a sociedade mais previsível e, conseqüentemente, mais fácil de planejar. Sociedades reais não são totalmente destituídas de altruísmo, mas também estão longe de ser inteiramente constituídas de kantianos e utilitaristas. Em pesquisas empíricas sobre capital social, não basta medir o nível de confiança dos indivíduos; é preciso verificar se eles são suficientemente altruístas. Considerando as evidências empíricas apresentadas por Gintis et al. (2003) acerca da vingatividade das pessoas quando julgam sofrer injustiça, suponho o predomínio de igualitários em sociedades reais, o que não equivale ao predomínio de atitudes altruístas. Como argumentam Coleman (1990) e Putnam (2000), os indivíduos tanto podem entrar num círculo virtuoso de confiança e cooperação quanto num círculo vicioso de desconfiança e não cooperação.

Para Coleman, diversos tipos de relações sociais poderiam constituir capital social: relações envolvendo obrigações e expectativas, relações entre indivíduos com potencial para trocar informações, relações reguladas por normas e sanções, relações de autoridade, organizações voluntárias e organizações intencionais. Putnam, entretanto, em sua discussão teórica, está basicamente interessado nas relações sociais não hierárquicas entre os cidadãos por considerá-las particularmente importantes para a produção de confiança generalizada e, conseqüentemente, o estabelecimento e manutenção de uma cultura democrática. No estudo de Putnam, a noção de civismo (posteriormente teorizado como capital social), foi operacionalizada pela construção de um índice composto por quatro variáveis indicadoras: *participação em associações voluntárias, leitura de jornais, comparecimento a referendos nacionais, e voto não preferencial.*

4 Confiança, economia e corrupção no contexto internacional

Diversos estudos posteriores ao trabalho pioneiro de Putnam procuraram operacionalizar o conceito de capital social como manifestação da confiança nas pessoas em geral. Na prática, estudos comparativos têm frequentemente utilizado as respostas à pergunta A165 do WVS — *World Values Survey: De modo geral, o(a) Sr(a). diria que pode confiar na maioria das pessoas ou precisa ser muito cuidadoso com elas?*. Breuer e McDermott (2008) sugerem que, pelo menos em alguns casos, seria mais adequado para medir a confiança generalizada existente numa sociedade utilizar a pergunta A035 (*Tolerância e respeito pelos outros como qualidade importante a ser aprendida pelos filhos*).

Para verificar a relação entre confiança, desenvolvimento econômico e corrupção no contexto internacional utilizei dados do WVS, da Transparency International e da *Penn World Table*. Os gráficos e tabelas seguintes foram produzidos com os dados dos 46 países participantes da terceira onda do WVS (1994–1999) nos quais foi aplicada a pergunta E196 (sobre a existência de corrupção administração pública) e para os quais havia dados da Transparency International sobre corrupção no ano de 1999 e dados econômicos na *Penn World Table* para o ano 2000.

A Tabela 1 apresenta os resultados de quatro modelos de regressão, tendo o PIB per capita (medido em milhares de dólares) como variável dependente. As variáveis *confiança nas pessoas* e *tolerância e respeito*, isoladamente (modelos 1 e 2) ou em conjunto (modelos 3 e 4), estão correlacionadas com o PIB per capita de modo estatisticamente significativo. Como esperado, a correlação entre as duas variáveis é positiva. A confiança generalizada reduziria os custos com vigilância e aumentaria as oportunidades de negócios, o que se refletiria num PIB mais elevado. A variável *confiança + tolerância*, presente no modelo 4, é o resultado da soma ponderada das médias dos respondentes de cada país que responderam positivamente às perguntas A035 e A165 do WVS. Os pesos aplicados são proporcionais

aos coeficientes de regressão do modelo 3: 3,9 para *confiança* e 2,6 para *tolerância*.

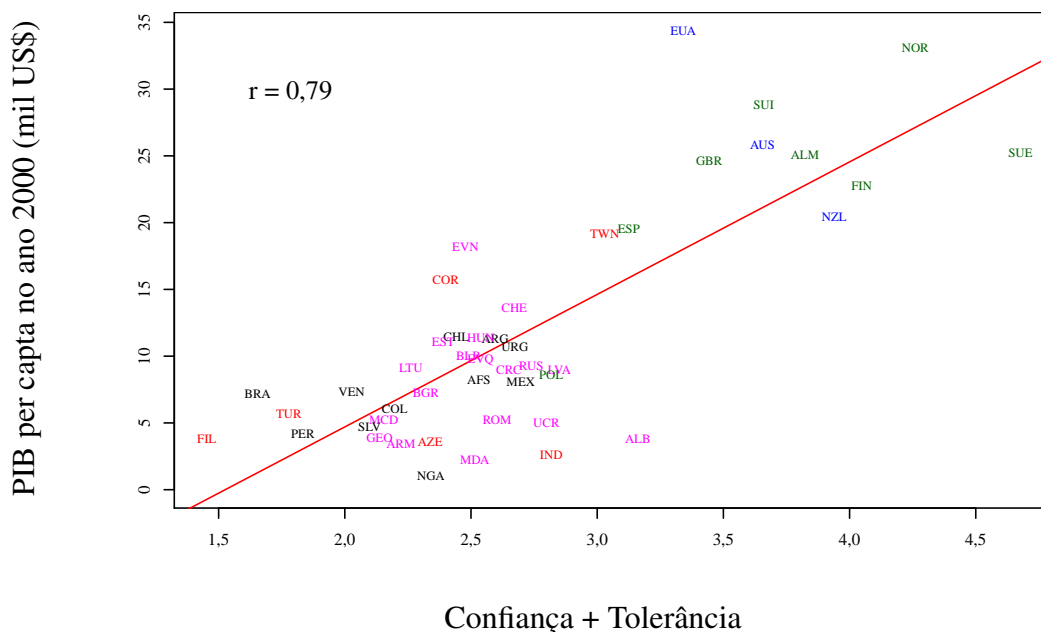
Tabela 1: PIB per capita no ano 2000 como variável dependente

	1	2	3	4
(Intercept)	-0,30	-16,98*	-15,22**	-15,14**
Confiança	47,22**		38,60**	
Tolerância		43,67**	25,95**	
Confiança + Tolerância				9,92**
<i>N</i>	46	46	46	46
<i>R</i> ² <i>ajustado</i>	0,515	0,310	0,605	0,614
<i>F</i>	48,718	21,220	35,507	72,664

* $p \leq 0,1$; * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$.

A Figura 1 ilustra a correlação entre *confiança + tolerância* e PIB per capita (modelo 4 da Tabela 1). O Brasil aparece no gráfico como um país de baixo PIB per capita e baixa combinação de confiança nas pessoas em geral e tolerância e respeito pelos outros como valor importante.

Figura 1: PIB per capita no ano 2000 e confiança.



O *Índice de Percepção de Corrupção* da Transparency International mede a percepção internacional da corrupção de cada país, enquanto a pergunta E196 do WVS representa a

percepção doméstica. A variável *percepção de honestidade*, utilizada abaixo, é constituída pela soma das respostas médias dos respondentes de cada país à questão E196 com o *Índice de Percepção de Corrupção* da Transparency International. As variáveis tiveram seus valores padronizados antes de serem somados, de modo que o menor valor de cada variável era 0 e o maior, 1. Os resultados encontrados com essa nova variável foram estatisticamente mais significativos do que os encontrados para cada um dos seus dois componentes isoladamente.

A Tabela 2 apresenta os resultados de análises de regressão para explicar a honestidade percebida. Como esperado pela teoria do capital social, as perguntas sobre *confiança na maioria das pessoas* e sobre *tolerância e respeito como valor*, isoladamente (modelos 1 e 2) ou em conjunto (modelo 3), estão positivamente correlacionadas com a variável dependente. Mas a correlação mais forte encontra-se entre *honestidade percebida* e *PIB per capita* (modelo 5): 74% da variação de uma pode ser explicada pela variação da outra e *confiança nas pessoas* perde a significância estatística quando controlada por *PIB per capita* devido à alta colinearidade entre as duas variáveis (modelo 6).

Tabela 2: Média da Honestidade Percebida (interna e externa) como variável dependente

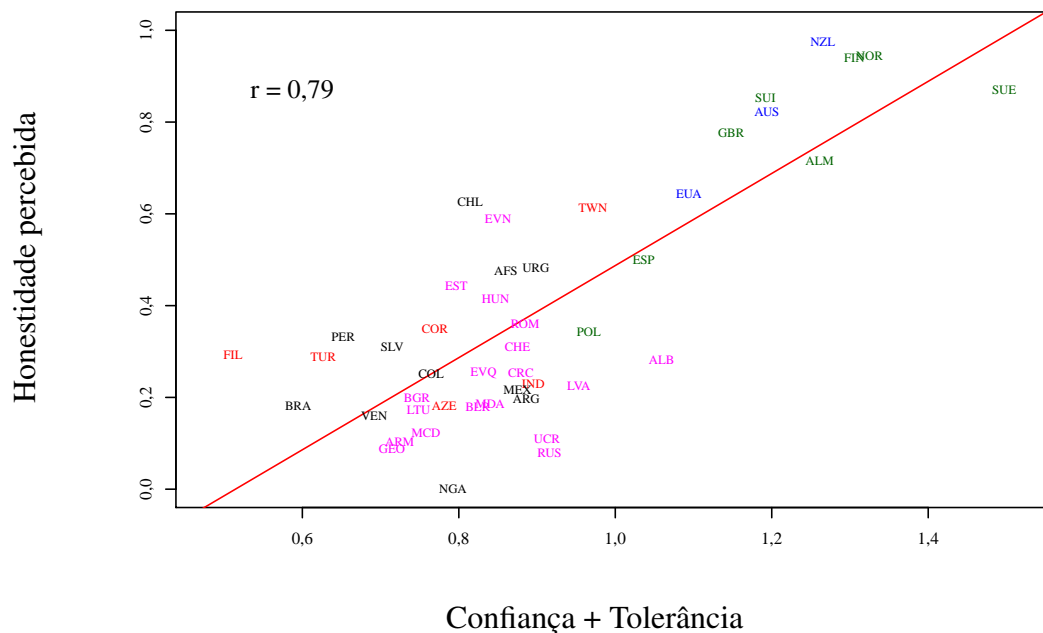
	1	2	3	4	5
(Intercept)	0,032	-0,565**	-0,516**	0,077*	-0,220
Confiança	1,391**		1,075**		0,324
Tolerância		1,446**	0,952**		0,447*
PIB per capita				0,026**	0,019**
<i>N</i>	46	46	46	46	46
<i>R</i> ² ajustado	0,475	0,366	0,609	0,737	0,763
<i>F</i>	41,676	27,004	36,037	127,263	49,264

* $p \leq 0,1$; ** $p \leq 0,05$; *** $p \leq 0,01$.

A Figura 2 ilustra a correlação entre *honestidade percebida* e *confiança + tolerância*, agora com pesos 0,95 (A035) e 1,07 (A165). A Figura 3 ilustra o modelo 4 da Tabela 2.

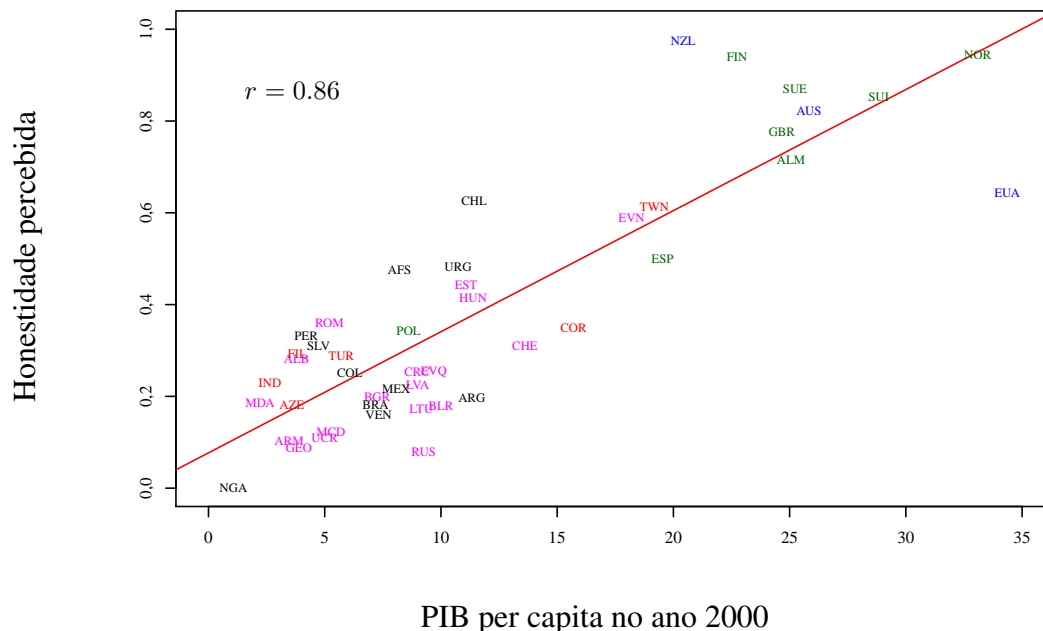
Consonante com a teoria do capital social, a explicação para esta elevada correlação estaria no fato da confiança e respeito generalizados levarem ao comportamento cívico e,

Figura 2: Honestidade percebida e confiança + tolerância.



portanto, não corrupto. Também quanto a isso o Brasil não está bem. Ele é um dos países percebidos como pouco honestos no que se refere à corrupção da administração pública.

Figura 3: Honestidade percebida e PIB per capita.



Segundo Bardhan (1997), o desenvolvimento econômico pode favorecer uma redução

na corrupção, entre outros motivos, por permitir aos governos pagarem salários maiores para os funcionários públicos. Com salários mais elevados, os funcionários teriam mais a perder em caso de demissão por corrupção. Esse raciocínio somente é válido se os altos escalões do governo estiverem efetivamente empenhados no combate à corrupção.

5 Confiança e corrupção no Brasil

De acordo com as mensurações do WVS, os brasileiros são os campeões mundiais de desconfiança na maioria das pessoas, e a “desconfiança” do brasileiro tem sido confirmada por outros estudos. Na Pesquisa da Região Metropolitana de Belo Horizonte, apenas 8,6% dos entrevistados afirmaram confiar na maioria das pessoas, sendo 11% o nível de confiança dos participantes de associações e 6% o de não participantes (INÁCIO; ARAÚJO, 2007, p. 234). Taxa elevada de desconfiança também foi encontrada pela PESB — Pesquisa Social Brasileira — na qual 86% dos entrevistados responderam não confiar ou confiar pouco na maioria das pessoas (ALMEIDA; SCHROEDER; CHEIBUB, 2002). Como vimos na seção anterior, os dados são consistentes no contexto mundial: se verificarmos a correlação entre confiança na maioria das pessoas e PIB per capita, o Brasil não será um dos *outliers*. É preciso não esquecer que o Brasil é um dos países com maior desigualdade social do mundo: as pessoas podem ter a tendência a confiar mais em pessoas semelhantes e a desigualdade, assim, levaria à desconfiança.

Apesar disso, e apesar de todos os problemas políticos do Brasil, pode ser difícil acreditar que o país que está entre os economicamente mais desenvolvidos da América Latina tenha o mais baixo capital social ou o pior desempenho institucional do mundo. Pelo menos uma pequena parte da alta desconfiança dos brasileiros pode ser, na verdade, um artefato da falha de comunicação entre pesquisadores e entrevistados. Os pesquisadores esperam que a opção “cuidado nunca é demais” seja interpretada como significando *é preciso tomar cuidado com as pessoas, pois elas não são confiáveis*, mas alguns brasileiros escolhem essa opção de resposta por considerarem que *devemos sempre ajudar o próximo, pois nenhum*

esforço para cuidar das pessoas é excessivo. Seria preciso aplicar um questionário sobre o significado da palavra confiança para um grande número de pessoas para saber como, de fato, esta palavra está sendo interpretada pelos falantes da língua portuguesa no Brasil. Ainda melhor seria desenvolver uma forma de mensurar capital social mais sofisticada do que uma simples pergunta sobre confiança.

Como vimos na seção 3 (p. 6), Putnam desenvolveu para a Itália um índice de civismo (posteriormente teorizado como índice de capital social) que se mostrou altamente correlacionado com modernidade econômica e desempenho institucional. É impossível replicar, no Brasil, o estudo feito na Itália, mas os dois países têm diversas semelhanças que convidam a uma comparação. A Itália está dividida em 20 regiões e o Brasil em 27 unidades federativas com diferentes graus de desenvolvimento econômico e desempenho institucional; As regiões italianas possuem instituições políticas semelhantes, sendo possível atribuir parte das diferenças no desempenho institucional a diferenças na cultura política. O mesmo ocorre com as unidades federativas brasileiras. Em síntese, o Brasil se constitui num “experimento controlado” tão bom ou melhor do que a Itália.

Procurei no ESEB — *Estudo Eleitoral Brasileiro*² — variáveis equivalentes aos já mencionados indicadores usados Putnam para construir seu índice de civismo e escolhi as respostas dos brasileiros às seguintes perguntas ou conjunto de perguntas:

- *Associativismo*: O(a) Sr(a) participa ou já participou de associação de moradores, reunião de condomínio, associação assistencial religiosa, associação assistencial não religiosa?
- *Leitura de jornais*: O(a) Sr(a) costuma ler jornal? Quantos dias por semana o(a) Sr(a) lê jornal?
- *Votaria espontaneamente*: Se o voto não fosse obrigatório o(a) Sr(a) votaria?
- *Algum partido pensa como o Sr.*: Existe algum partido político que representa a maneira como o(a) Sr(a) pensa?

Além das perguntas acima, também selecionei do ESEB perguntas sobre confiança (na família, nos amigos, e nas pessoas em geral), participação em associações esportivas e

²O banco de dados contém 2514 casos.

leitura das seções economia, bairros e política dos jornais e militância política (participaria ou não e já participou ou nunca participou de abaixo assinado, manifestação ou protesto e/ou greve). A variável escolaridade foi calculada a partir dos dados da PESB e, como indicador de modernidade econômica, utilizei a renda per capita calculada pelo IBGE.

Seria preciso um longo trabalho de coleta de dados para construir um índice de desempenho institucional tão abrangente quanto o elaborado por Putnam. Neste trabalho, a taxa de corrupção das prefeituras municipais é utilizada como um indicador tanto da cultura política quanto do desempenho institucional predominante numa unidade da federação. A corrupção é algo reconhecidamente difícil de medir objetivamente, mas Weber (2006) utilizou os resultados de auditorias realizadas por sorteio pela Controladoria Geral da União para quantificar o grau de corrupção de municípios brasileiros e utilizei como medida da existência de corrupção nas unidades federativas brasileiras o valor médio do que Weber chamou de “dados ‘brutos’ de corrupção”.³ O maior problema do *indicador de corrupção estadual* construído a partir do número de casos de corrupção detectado nos municípios é que alguns estados estão representados por um número muito pequeno de municípios; em alguns casos, apenas um (ver Tabela 3). Nas análises deste trabalho, foram incluídos apenas os estados em que foram sorteados pelo menos quatro municípios.

Tabela 3: Número de municípios sorteados segundo a Unidade da Federação

UF	N	UF	N	UF	N	UF	N	UF	N
AC	1	ES	4	PA	8	RN	5	SP	19
AL	5	GO	12	PB	8	RO	2	TO	6
AM	4	MA	7	PE	8	RR	1	DF	0
AP	2	MG	26	PI	7	RS	18		
BA	16	MS	5	PR	12	SC	10		
CE	9	MT	6	RJ	8	SE	4		

Outro índice utilizado para tentar compreender a relação entre capital social e desempenho institucional (por enquanto limitado ao grau de corrupção do governo) foi o que

³Os dados encontram-se na tabela do *Anexo A* da dissertação de mestrado de Weber. A tabela não inclui a unidade da federação a que pertence o município, mas, pelo nome do município e pelo seu IDH é possível gerar essa informação. Apenas um município, Nova Nazaré, permaneceu sem identificação e foi excluído da análise. O Distrito Federal está ausente da tabela porque seu único município não foi um dos sorteados.

pode ser chamado de *índice de avaliação de atos moralmente duvidosos*. Para construir tal índice, utilizei dados da PESB.⁴ Entre as perguntas feitas, 19 pediam a opinião do entrevistado sobre situações que podiam ser classificadas como favor, jeitinho ou corrupção (ou como situações intermediárias). Almeida (2003) aponta três situações como as produtoras das respostas mais diversificadas:

- Pedir a um amigo que trabalha no serviço público para ajudar a tirar um documento mais rápido do que o normal.
- Um funcionário público recebe um presente de Natal de uma empresa que ele ajudou a ganhar um contrato do governo.
- Alguém consegue um empréstimo do governo, mas que demora muito a sair. Como ela tem um parente no governo consegue liberar o empréstimo mais rápido.

Quanto maior o índice de um estado, maior a proporção de respondentes que consideraram os atos listados como corruptos. A correlação entre o *indicador de corrupção* e o *índice de avaliação de atos corruptos* é de $-0,46$.

Tabela 4: Renda per capita estadual de 2002 como variável dependente

	1	2	3	4
(Intercept)	-0,390	-8,146**	6,980*	-3,951*
Associativismo	-6,434	-16,912*		
Leitura de jornais	14,443**			
Votaria espontaneamente	8,413			
Algum partido pensa como o Sr.	-2,239			
Confia nos amigos		22,222**		
Escolaridade		13,650*		13,953*
Lê seção de bairros		19,281**	14,058**	13,001**
Lê seção de economia		-4,362*		-6,927*
Lê seção de política		-15,756*		
Militância política			-16,486*	
<i>N</i>	22	22	22	22
<i>R</i> ² ajustado	0,454	0,788	0,582	0,637
<i>F</i>	5,369	14,029	15,603	13,307

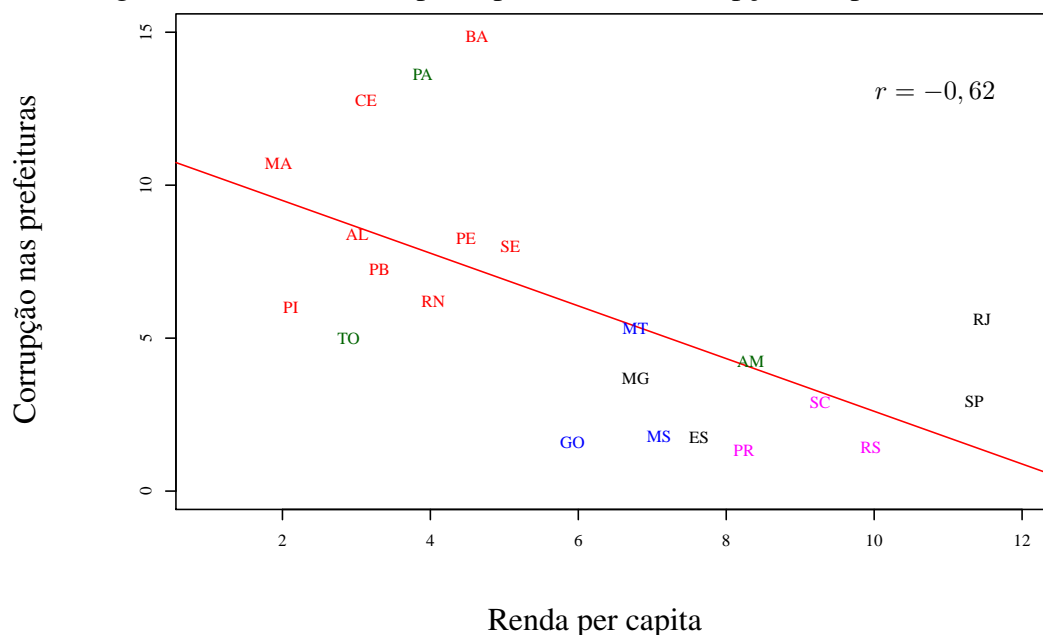
* $p \leq 0,1$; ** $p \leq 0,05$; *** $p \leq 0,01$.

⁴O banco de dados contém 2364 casos.

Nas análises feitas nesta seção, as respostas dos entrevistados da PESB e do ESEB e as informações sobre os municípios de Weber (2006) foram agregados em índices estaduais.⁵

A Tabela 4 mostra os resultados de regressões tendo a renda per capita como variável dependente. O modelo 1 tem os indicadores de capital social como variáveis independentes, mas somente a leitura de jornais está correlacionada de modo significativo com a renda per capita (modelo 1). Os demais modelos representam diferentes tentativas de encontrar modelos mais adequados. O modelo 2 é o resultado de uma análise de regressão pelo método *step wise*. Apesar dos valores elevados para as estatísticas R^2 e F , o modelo é provavelmente apenas um artefato estatístico porque o número de variáveis independentes é demasiadamente elevado para o número de unidades da federação presentes no modelo.

Figura 4: Renda estadual per capita (2002) e corrupção nas prefeituras



Nos modelos mais confiáveis, 3 e 4, controlada pelas demais variáveis com as quais estamos trabalhando, a significância da leitura de jornais desaparece, surgindo uma curiosa relação positiva entre leitura sobre bairros dos jornais e renda per capita. Estão negativamente correlacionadas com a renda a militância política, no modelo 3, e a leitura da seção sobre economia dos jornais, no modelo 4. Apenas no modelo 4 aparece a esperada

⁵Os interessados podem solicitar ao autor os scripts utilizados para a elaboração dos índices e das análises.

correlação entre escolaridade e renda.

A Figura 4 apresenta a correlação existente entre a renda per capita estadual e o *indicador de corrupção estadual*. Como se pode observar, há uma elevada correlação negativa entre renda e corrupção.

De todas as variáveis, somente a renda per capita se mostrou significativamente correlacionada com o indicador do nível estadual de corrupção (modelos 2 e 3 da Tabela 5). Weber (2006) encontrou correlação negativa entre associativismo e corrupção, mas com os dados agregados a nível estadual, nossas variáveis, tipicamente utilizadas para medir capital social, não apresentam correlação significativa com a corrupção.

Tabela 5: Nível estadual de corrupção nos municípios como variável dependente

	1	2	3
(Intercept)	8,906	11,222**	15,626**
Associativismo	-7,321		
Leitura de jornais	-13,200		
Votaria espontaneamente	-2,689		
Algum partido pensa como o Sr.	27,099		
Renda per capita		-0,861**	-0,684*
Escolaridade			-10,735
<i>N</i>	22	22	22
<i>R</i> ² ajustado	0,184	0,351	0,374
<i>F</i>	2,186	12,361	7,284

* $p \leq 0,1$; * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$.

Na Tabela 6, temos os resultados de análises de regressão linear em que o *índice de avaliação de atos corruptos* é a variável dependente. Quanto maior a renda per capita e a escolaridade da unidade federativa, mais os atos moralmente duvidosos são avaliados como corruptos. Mais uma vez, as variáveis indicadoras de capital social (modelo 1) não se mostraram significativas.

Tabela 6: Avaliação de atos como corruptos como variável dependente

	1	2	3	4
(Intercept)	6,527**	7,387**	4,407**	4,762**
Associativismo	4,946			
Leitura de jornais	3,556			
Votaria espontaneamente	1,687			
Algum partido pensa como o Sr.	0,905			
Renda per capita		0,372**		0,266**
Escolaridade			10,224**	6,401**
<i>N</i>	22	22	22	22
<i>R</i> ² ajustado	0,246	0,537	0,459	0,673
<i>F</i>	2,716	25,314	18,840	22,570

· $p \leq 0,1$; * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$.

6 Discussão dos resultados e conclusão

De uma maneira geral, os resultados das análises dos dados internacionais estão de acordo com a teoria do capital social: *confiança na maioria das pessoas* está positivamente correlacionada com um *PIB per capita* mais elevado e com *percepção do país como honesto*. Entretanto, a correlação entre *confiança na maioria das pessoas* e *honestidade percebida* deixou de ser significativa quando controlada por *tolerância e respeito como valor* e pelo *PIB per capita*. Dada a dificuldade de se obter dados que permitam comparações internacionais, fica a dúvida se a correlação entre *confiança nas pessoas* e *PIB per capita* se manteria se controlada por um número maior de variáveis.

Na análise dos dados brasileiros, nenhuma das variáveis indicadoras de capital social mostrou poder explicativo sobre a *renda per capita*, o *índice de corrupção* ou o *índice de percepção de atos como corruptos* quando controladas pelas demais variáveis explicativas. A participação em associações assistenciais, em reuniões de condomínio e em associações de moradores, conforme previsão da teoria, deve contribuir para o desenvolvimento de sentimentos favoráveis ao cumprimento das obrigações cívicas e, portanto, contrários aos atos corruptos. A leitura de jornais deveria indicar preocupação com os problemas da comu-

nidade e, conseqüentemente, cumprimento dos deveres cívicos por parte dos cidadãos. O voto espontâneo na hipótese dele ser facultativo deveria ser uma medida ainda mais direta da disposição do cidadão de cumprir com seus deveres. Reconhecer similaridade de pensamento com algum partido deveria indicar preocupação com os problemas globais da sociedade e não apenas com estratégias de obter vantagens pessoais de relações políticas clientelistas. Os dados não corroboram nenhuma dessas hipóteses.

Também as variáveis relacionadas a confiança não se mostraram significativas em nenhuma circunstância. *Renda per capita* e *escolaridade* são as únicas variáveis, dentre todas as utilizadas, que explicam o *índice de corrupção municipal nas unidades federativas* e o *índice estadual de percepção de atos moralmente duvidosos como corruptos*. Quanto maior o nível educacional, melhor a compreensão de noções abstratas como cidadania e deveres cívicos, como o de votar nas eleições. Além disso, parte das irregularidades reveladas pelas auditorias da CGU são resultado de incompetência administrativa e não propriamente de corrupção. Esses dois fatores estão entre as explicações da importância da escolaridade para a redução na ocorrência dos casos de corrupção. A relação com a renda per capita talvez se dê na direção contrária: estados menos corruptos terão maior potencial para se desenvolver economicamente porque a corrupção representa um custo administrativo importante para os negócios públicos e privados.

No modelo 1 da Tabela 4, há uma correlação positiva entre *leitura de jornais* e *renda per capita*. A correlação desaparece quando controlada pelas demais variáveis, mas a emergência da variável *leitura da seção sobre bairros dos jornais* indica que, no Brasil, a leitura em geral de jornais não é indicadora adequada de preocupação com a comunidade. Também é curiosa a correlação negativa entre *leitura da seção econômica dos jornais* e *renda per capita*.

Os resultados apontam para uma inadequação da confiança em geral como medida do nível de civismo do cidadão ou do capital social favorável à democracia de uma comunidade. É preciso usar um conceito restrito de confiança quando se procura correlacioná-lo

com civismo e desempenho institucional. O conceito de confiança está intrinsecamente ligado ao conceito de capital social tal como teorizado por Coleman, mas existem vários tipos de capital social e nem todos são consonantes com a democracia. Confiar na cumplicidade de um estranho no descumprimento da lei é um exemplo de confiança correspondente a um tipo de capital social pernicioso por resolver um problema individual e imediato mas prejudicar o estabelecimento de instituições abrangentes e justas. A confiança interpessoal tanto pode ter um caráter pessoal quanto impessoal. O tipo de confiança condizente com a democracia é a confiança de que a grande maioria cumprirá as normas impessoais de conduta existentes na sociedade, sendo a maior delas a de se buscar a produção do bem público acima do próprio interesse. A norma de agir com lealdade para com amigos e compatriotas, na prática, frequentemente pode entrar em conflito com princípios pensados para promover a igualdade de oportunidades a todos os indivíduos de uma sociedade. Merece, portanto, maior investigação o significado da palavra confiança para os brasileiros.

Certamente, o pequeno número de casos, apenas 22 unidades federativas, contribuiu para a ausência de correlações significativas entre os indicadores de capital social e os indicadores de confiança e a três variáveis a serem explicadas. Mas esse não pode ser considerado um fator determinante, pois, afinal, a Itália possui apenas 20 regiões e isso não impediu Putnam de encontrar elevadas correlações entre os seu índice de civismo, modernidade econômica e desempenho institucional. Embora os indicadores de capital social utilizados neste trabalho não sejam exatamente os mesmos de Putnam, seria de se esperar deles pelo menos algum poder explicativo e podemos concluir ser talvez impossível a tarefa de comparar os níveis de capital social dos países usando indicadores indiretos, cujos significados dependem muito dos contextos culturais e históricos locais. Para medir capital social, seria preciso utilizar uma metodologia que avaliasse diretamente o número, a intensidade e o tipo de relações sociais em que os indivíduos se encontram inseridos.

Referências

- AGUIAR, Neuma (Org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. Corrupção: com jeitinho parece que vai. *Inteligência Insight*, v. 23, p. 20–36, out./nov. 2003.
- ALMEIDA, A. C. et al. ESEB: Estudo Eleitoral Brasileiro, 1998-2002. In: *Consórcio de Informações Sociais*. Rio de Janeiro, Campinas: UFF, UNICAMP, 2004. [Banco de dados]. Disponível em: <<http://www.cis.org.br>>. Acesso em: 23/10/2008.
- ALMEIDA, Alberto Carlos; SCHROEDER, Andréia; CHEIBUB, Zairo. PESB: Pesquisa Social Brasileira. In: *Consórcio de Informações Sociais*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2002. [Banco de dados]. Disponível em: <<http://www.cis.org.br>>. Acesso em: 20/10/2006.
- AQUINO, Jakson Alves de. As teorias da ação social de Coleman e de Bourdieu. *Humanidades e Ciências Sociais*, v. 2, n. 2, p. 17–29, 2000. Disponível em: <<http://jalvesaq.googlepages.com/2teorias.pdf>>.
- BARDHAN, Pranab. Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, v. 35, n. 3, p. 1320–1346, set. 1997.
- BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Org.). *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 67–69. [1980].
- BREUER, Janice Boucher; MCDERMOTT, John. Trustworthiness and economic performance. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1314844>>.
- COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- COLEMAN, James S. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. [1989].
- European Values Study Group; World Values Survey Association. *European and World Values Surveys four-wave integrated data file, 1981-2004*. 2006. V.20060423. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/services/index.html>>. Acesso em: 09/09/2006.
- GINTIS, Herbert et al. Explaining altruistic behavior in humans. *Evolution and Human Behavior*, v. 24, p. 153–72, 2003.
- HESTON, Alan; SUMMERS, Robert; ATEN, Bettina. *Penn World Table Version 6.2*. University of Pennsylvania: Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, 2006.

- INÁCIO, Magna; ARAÚJO, Paulo Magalhães. Engajamento cívico, confiança e *background* social. In: AGUIAR, Neuma (Org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 229–240.
- NEVES, Jorge Alexandre; HELAL, Diogo Henrique. Associativismo, capital social e mercado de trabalho. In: AGUIAR, Neuma (Org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 61–71.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. [1993].
- R Development Core Team. *R: A Language and Environment for Statistical Computing*. Vienna, Austria, 2009. ISBN 3-900051-07-0. Disponível em: <<http://www.R-project.org>>.
- REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Capital social e confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 35–49, nov. 2003.
- REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Going home in peace: the economy of virtues, and apathy as a right. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 10–24, 2007.
- REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, interesses e “sociedade civil”. In: COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 63–92.
- TOMÁS, Maria Carolina; XAVIER, Flavia Pereira; DULCI, Otavio Soares. Interface dos capitais humano, cultural e social na situação ocupacional e nos rendimentos dos indivíduos. In: AGUIAR, Neuma (Org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 73–100.
- Transparency International. *The 1999 Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI)*. 1999. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 13/03/2009.
- UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 93–106.
- VITA, Álvaro de. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 107–130.
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210–238.

WEBER, Luiz Alberto. *Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros: o poder do associativismo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://bdtd.bce.unb.br>>. Acesso em: 14/01/2009.