

Capital Social e Empoderamento no Desenvolvimento Social: Um Estudo com Jovens

*Social capital and empowerment in social development:
a research with the youth*

Marcello Baquero*
Rute Baquero**

Resumo: O trabalho problematiza as dimensões capital social e empoderamento na relação com o desenvolvimento social, a partir de dados empíricos, de corte geracional – respostas de jovens à pesquisa “Capital social na promoção da cidadania e qualidade de vida na América Latina”. A pesquisa, de tipo *survey*, foi desenvolvida, de forma comparada, em Porto Alegre (Brasil), Montevideu (Uruguai) e Santiago (Chile), em 2005.

O trabalho argumenta a importância da construção dos laços sociais e da cultura política como ingredientes essenciais para potencializar, paralelamente a incentivos econômicos, o desenvolvimento social de um país. Presentemente, existe um consenso na literatura que a melhoria da qualidade de vida e uma cidadania plena, materializadas num desenvolvimento social justo e equitativo, também dependem de uma base normativa de apoio à democracia e às políticas públicas de caráter social.

Palavras-chave: capital social; empoderamento; desenvolvimento social; juventude.

1. Introdução

No Brasil, a exemplo da maioria dos países da América Latina, a sociedade civil se encontra num estado de debilidade no que se refere à sua capacidade de influenciar protagonicamente as políticas públicas que emanam do Estado. Observa-se um crescente distanciamento dos cidadãos da esfera pública, e, em alguns casos, uma relação de hostilidade entre Estado e sociedade. Neste cenário, pesquisas de opinião

* Ph.D. Em Ciência Política pela Florida State University, USA; Pós-doutorado pelo Instituto Gino Germani da Universidade de Buenos Aires, Argentina. Doutorado em Ciência Política na Florida State University, USA. Mestrado em Relações Internacionais na Florida State University, USA. Bacharelado em Ciência Política pela Florida International University, USA. Professor Associado do Departamento de Ciência Política – UFRGS.

** Ph.D pela Florida State University, USA; Pós- doutorado pelo Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidade de Buenos Aires, Argentina. Doutorado em Educação na Florida State University, USA. Mestrado em Educação na Florida State University, USA. Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Professora titular do Programa de Pós Graduação em Educação – UNISINOS.

pública (Latinobarômetro; World Values Survey, entre outros) têm mostrado, recorrentemente, que o grau de confiança dos cidadãos na política e nos seus gestores públicos é mínimo.

Esta situação de desconfiança se materializa em virtude da frustração, por parte dos cidadãos, das expectativas que foram criadas pela teoria da transição política, que sinalizava para melhores condições econômicas e sociais com o fim do autoritarismo. Como essas expectativas não se confirmaram, apesar dos avanços inegáveis no campo formal e de procedimentos políticos e poliárquicos, a emergência de uma cultura política democrática, que se esperava seria o resultado natural desse processo de democratização, não tem se materializado.

Uma das reflexões teóricas que sinaliza a importância do desenvolvimento de culturas políticas protagônicas, capazes de produzir a necessária estabilidade política a um sistema político é a abordagem de capital social. Esta abordagem teórica propõe a possibilidade de construir comunidades comprometidas com o seu futuro, trabalhando à margem, ou paralelamente, com as instituições convencionais da democracia representativa.

Neste contexto, capital social emerge como uma categoria analítica nova, cujo objetivo é propiciar outras perspectivas de análise e alternativas a velhos problemas, principalmente aqueles relacionados com a relação entre Estado-sociedade, a participação social, e a superação da pobreza e da exclusão social em diferentes níveis de análise. A teoria de capital social, nesse sentido, se refere a como gerar soluções práticas potencializando a ação coletiva entre diferentes grupos e/ou comunidades. Tem como argumento central que o desenvolvimento de uma sociedade não depende, única e exclusivamente, de fatores objetivos, tais como o crescimento econômico, o aumento da produtividade e o aumento das exportações. Sem dúvida tais elementos são imprescindíveis para consolidar condições materiais que garantam uma melhor qualidade de vida para os cidadãos; no entanto, a história recente tem mostrado que o desenvolvimento de um país também depende, em grande parte, de uma base normativa de apoio às instituições políticas e aos seus governantes.

A combinação de estabilidade econômica com legitimidade política são ingredientes essenciais da formatação de uma sociedade equitativa e justa. A ausência de uma ou outra dimensão resulta na manutenção de uma democracia instável e pouco propícia para solidificar uma base material que propicie melhores condições de vida para seus cidadãos. Em tais circunstâncias o contrato social entra em colapso, produzindo uma democracia inercial (Baquero, 2005).

Dessa forma, o desenvolvimento de um país não pode ser visto exclusivamente como um fenômeno de natureza econômica, posto que este serve para indicar o grau de crescimento econômico, mas não o desenvolvimento de sua dimensão social. Conforme Celso Furtado (1961) já afirmava na década de 1960.

O desenvolvimento é principalmente um proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejoría em la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de um proceso social y cultural, y solo secundariamente económico. El desarrollo se produce cuando en la sociedad se manifiesta una energia capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas (FURTADO, 1961, p.62).

Ao longo do tempo, diferentes estratégias têm sido propostas e utilizadas, em sociedades periféricas, com o objetivo de ativar as forças sociais. Nesse sentido, ação coletiva, participação de base, desenvolvimento comunitário, coesão comunitária, competência comunitária, empoderamento, entre outros, têm sido alguns dos conceitos-ferramenta utilizados para problematizar processos de desenvolvimento de cidadania junto as comunidades. Só mais recentemente, o conceito de capital social, enquanto categoria explicativa e instrumento para a realização de políticas públicas, passa a ocupar papel de centralidade nos processos de desenvolvimento.

Teóricos do capital social têm posto a descoberto a posição privilegiada da teoria econômica no discurso sobre o desenvolvimento sustentável e propõem que o econômico seja pensado como parte de um processo que prevê a equidade e o projeto social como formas de ampliar o desenvolvimento humano, este último visto como o verdadeiro fim do desenvolvimento (Kliskberg, 2000).

Entretanto, autores como Baquero (2003), apesar de reconhecer a importância do desenvolvimento de formas alternativas de ingerência e política social têm questionado a capacidade do capital social, uma vez instalado, ter efeitos duradouros. Agem como elementos de obstrução da ação coletiva, segundo o autor, o legado histórico de uma sociedade e os valores e normas internalizados pelos cidadãos os quais, no caso brasileiro, historicamente tendem a desvalorizar as instituições políticas formais e, sobretudo os políticos. Uma das principais razões para essas predisposições atitudinais radica na percepção que as pessoas têm no grau de corrupção nessas instâncias (Vide Corrupciometro, 2006). Desse modo, embora capital social seja essencial, não é condição suficiente para o desenvolvimento numa perspectiva social, colocando a questão do empoderamento como elemento fundamental nesta equação.

Face ao exposto, o trabalho problematiza as dimensões capital social e empoderamento na relação com desenvolvimento social, , utilizando dados empíricos de corte geracional – respostas de jovens à pesquisa “Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na Promoção da Cidadania e Qualidade de Vida”. A pesquisa de tipo *survey*, foi desenvolvida, de forma comparada, em Porto Alegre (Brasil), Montevideu (Uruguai) e Santiago (Chile) (NUPESAL, 2005).

Para examinar a questão proposta, estruturamos o texto da seguinte forma: inicialmente, situamos as categorias de capital social e empoderamento no contexto da produção sobre democracia e

desenvolvimento para posteriormente, analisarmos os dados empíricos de corte geracional nas três cidades estudadas. Algumas considerações são apresentadas ao final, no à guisa de conclusão.

2. Democracia, Capital Social e Empoderamento

Desde a década de 1970 do século passado até a primeira década do século XXI, a maioria dos países na América Latina tem experimentado processos de democratização, dentro daquilo que se convencionou chamar da terceira onda de democracia (Huntington, 1991).

No entanto, apesar desse avanço democratizador, o mesmo não ocorre com a democracia na sua dimensão social. Assim, o início do processo de redemocratização na América Latina desencadeia, simultaneamente, uma discussão sobre a consolidação da cidadania. Estabelece-se, dessa forma, uma espécie de fusão entre democracia e cidadania, sendo o papel do cidadão na vida social e política incluído na pauta das discussões relativas à qualidade da democracia, bem como as práticas necessárias para o seu fortalecimento. Com efeito, retomam-se os debates sobre como se articula a relação entre Estado e sociedade; entre os interesses particulares e os interesses coletivos ou, ainda, sobre como se dá o princípio da alteridade.

Esses esforços visavam reverter o crescente processo de desintegração social, resultado, entre outros fatores, da diminuição do Estado, como fruto da adoção de uma perspectiva neoliberal, que desestruturou a sociedade sem gerar uma contrapartida criativa que possibilitasse articular um espaço comum sob novas regras. Segundo Lechner (1990), o que está claro na América Latina – e que se considera aplicável também ao Brasil – é o fracasso da tentativa de instituir a coordenação social baseada na racionalidade do mercado, conquanto esta não se sustenta por si só nem fortalece uma ordem e uma orientação comunitária que favoreçam a integração social.

Tal situação estimulou a realização de estudos e pesquisas de caráter multidisciplinar que passaram a refletir sobre a importância de redescobrir e recuperar o Estado e a sociedade, valorizando, sobretudo, a participação cidadã. Como sugere Sen (1998):

A relevância intrínseca dos direitos civis e políticos [acrescenta-se, também, os direitos humanos] garantidos pela democracia, autoriza a defender sua vigência sem que seja necessário demonstrar se essa forma de democracia fomenta ou não o crescimento econômico. Esse posicionamento não deixa de ser uma novidade em se considerando que por muito tempo a teoria democrática liberal vigente recomendou sacrificar alguns direitos políticos e civis, por considerá-los como obstáculos para o desenvolvimento (SEN, 1998, p. 597).

O reconhecimento e a valorização de fatores “subjetivos” na democracia têm colocado aos atores sociais e políticos um conjunto de desafios: Como estimular e motivar os cidadãos a participar politicamente, em um contexto de fragmentação e crescente desigualdade social? Como criar e/ou reconstituir um ambiente estimulante para a participação política, em Estados sem credibilidade? Torna-se imperativo, portanto, refletir sobre os mecanismos que proporcionem o retorno do cidadão à esfera política, ajudando a promover o desenvolvimento social.

É de salientar que se tem modificado substancialmente, o pensamento ortodoxo sobre a participação cidadã, que a limitava a ações convencionais. Atualmente, verifica-se uma reorientação conceitual no contexto latinoamericano, que reabilita a noção de sociedade com uma maior ingerência, por parte das pessoas, na fiscalização dos gestores públicos. No entanto, parece que, apesar do reconhecimento do papel do indivíduo no processo político, poucos esforços têm sido empreendidos para materializar esse papel na realidade cotidiana. Constatam-se lacunas e deficiências na compreensão sobre quais mecanismos funcionam (ou não) no envolvimento dos cidadãos para uma participação mais protagônica.

Em tal cenário, quais são as ramificações dessa reorientação, tanto na dimensão dos gestores públicos como na dimensão da sociedade civil? A tensão permanente da relação entre Estado e sociedade que caracteriza a América Latina está atenuando-se? É possível afirmar que há um revigoramento do papel do cidadão na esfera pública? Existe capital social? E, se existe este contribui para melhorar a qualidade da democracia, e, por conseguinte, a qualidade do desenvolvimento? Qual a relação entre capital social na produção do protagonismo juvenil? Qual a sua influência no desenvolvimento social?

3. Capital Social

Existe um ponto de vista convergente entre os cientistas sociais e aqueles que trabalham com o conceito de capital social a respeito de que as pessoas ou grupos, quando querem melhorar as condições de vida de uma comunidade, mobilizam seus esforços para a materialização da ação coletiva, com base na confiança recíproca. O objetivo a ser alcançado é a tangibilização de resultados concretos que ajudem a melhorar a qualidade de vida da comunidade e, consequentemente, individual.

Nesse sentido, quando se fala em capital social inevitavelmente se gera um campo de controvérsias, pois, embora este conceito tenha se institucionalizado como campo de análise, está longe de gerar bases de intersubjetividade. O termo tem sido interpretado de forma diversa, dependendo da perspectiva teórica utilizada. A própria noção de capital social ainda não é um conceito unânime, pelo menos para a maioria dos que com ele trabalham. Pelo contrário, há mais divergências do que consensos em relação ao papel que capital social tem (ou não) no fortalecimento democrático e no desenvolvimento social. Muitas vezes se

ênfatiza mais o que o conceito não é. Tem sido comum, por exemplo, estabelecer uma correlação entre capital social e o potencial de construção de redes de exclusão e de movimentos que podem levar à institucionalização de movimentos negativos em todos os planos (nazismo, narcotráfico, gangues, sectarismo, entre outros).

Em outra linha de crítica ao conceito de capital social chega-se a argumentar que ele seria negativo a longo prazo, pois indivíduos envolvidos na construção de capital social se tornam politicamente sofisticados, o que poderia gerar, na perspectiva do posicionamento que defende a não participação dos cidadãos na política, a “morte” da política (Glassman, 1998).

Divergir desses argumentos não é tarefa fácil, pois a identificação de correlações pós-factum entre categorias conceituais não operacionalizadas empíricamente não pode ser refutada. Mas se essa argumentação é levada ao seu extremo normativo, nenhum conceito poderia ser proposto como alternativa. Estudos dessa natureza, entretanto, são valiosos para mostrar que capital social interage com outros agentes mediadores que devem ser levados em conta quando se fala em amadurecimento democrático. No caso deste trabalho ênfatiza-se o papel positivo do capital social. Assim, uma saída possível para esse impasse (gerar capital social negativo) parece ser a análise de capital social do ponto de vista de sua instrumentalidade em termos de protagonismo cidadão.

Nos últimos anos surge um intenso debate em relação ao papel do capital social no desenvolvimento político, social e econômico. Um dos temas essenciais desse debate diz respeito à questão de que capital social tanto pode ser importante para as democracias fortes como essencial para as economias fracas. Níveis elevados de capital social geram normas de cooperação e confiança, reduzem os custos de transação e atenuam a intensidade de conflitos. Segundo Putnam (1997, p.27), pesquisas empíricas levadas a cabo num contexto amplo têm confirmado que as normas e redes de engajamento cívico (capital social) podem melhorar a educação, diminuir a pobreza, controlar o crime, propiciar o desenvolvimento econômico, promover melhores governos e até reduzir os índices de mortalidade, enfim contribuir para um desenvolvimento social justo e equitativo.

O conceito tem sido amplamente utilizado por economistas, sociólogos, cientistas políticos e educadores. As raízes do conceito podem ser traçadas no trabalho de Coleman (1990) para quem capital social é gerado como um corolário do envolvimento dos indivíduos em atividades que exigem sociabilidade. Coleman usou o conceito para mostrar de que forma os laços sociais e as normas compartilhadas podiam enaltecer a eficiência econômica e ajudar as pessoas a se tornar mais educadas, encontrar empregos e acumular capital. A principal influência desse estudo foi a de apontar a importância dos laços e da cultura no debate econômico.

Por sua vez Putnam (1996), em estudo sobre a democracia italiana, apresenta evidências de que a qualidade da governança é determinada pelo nível de capital social dentro de uma Região. Na mesma linha de análise Fukuyama (1995) sustenta que a habilidade de cooperar socialmente depende de hábitos, tradições e normas anteriores os quais também servem para estruturar o mercado. Segundo essa linha de pensamento, é mais provável que uma economia de mercado tenha sucesso em virtude dos estoques de capital social, do que inversamente, a economia se constituir na causa da produção de democracias estáveis. Se esse capital é abundante, então tanto o mercado como a democracia prosperarão e o mercado pode, de fato, incidir no desenvolvimento de uma sociabilidade que reforça as instituições democráticas.

Dessa forma, no lugar dos determinantes convencionais de comportamento político, tais como a dimensão socioeconômica e nível de recursos, são as redes pessoais, comportamento associativo e normas positivas que se correlacionam e possivelmente determinam as atitudes e comportamento político. Implícito no conceito de capital social está um modelo de cidadania onde predomina o cidadão virtuoso, que comparece para votar, obedece a lei e se dedica a atividades voluntárias. Na medida em que capital social envolve confiança interpessoal, as novas formas de sociabilidade (terceiro setor; voluntariado; cooperativismo) que têm surgido e que aparecem de forma mais vibrante não podem ser consideradas como substitutos de formas convencionais de relações sociais que envolviam a participação das pessoas. As formas alternativas de participação política moderna geralmente desconsideram o grau de confiança recíproca entre as pessoas, conseqüentemente, segundo Putnam (1997), podem ser caracterizadas como terciárias, pois não exigem, na maioria das vezes, conexões sociais.

Observa-se, na América Latina, a persistência de práticas políticas tradicionais entre os atores sociais que dificultam o desenvolvimento de capital social. Vários estudos têm sugerido novas formas de qualificar a democracia nessa Região, em termos de sua evolução. Por exemplo, Kohli (1997) sugere que a maioria dos países em desenvolvimento pode ser enquadrada como seguidores do modelo ocidental de democracia (follower democracies). Países que detêm este tipo de democracia argumenta Dahl (1997), exibem baixa eficácia no diagnóstico e resolução de problemas de natureza socioeconômica, embora num sentido poliárquico continuem a operar razoavelmente bem.

Na mesma linha de raciocínio surgiu o qualificativo 'iliberal' para democracia (iliberal democracy), um tipo de democracia que facilita os procedimentos democráticos, mas fracassa em proporcionar liberdades cívicas. Neste tipo de democracia a prática de garantir os direitos políticos e simultaneamente negar liberdades cívicas tem se tornado tanto uma dimensão ideológica quanto teórica. Ideológica, no sentido de que líderes políticos nos países em desenvolvimento crescentemente defendem uma democracia guiada ou resguardada, conseqüentemente, governam por meio de decretos governamentais ou medidas provisórias,

apesar da existência de congressos popularmente eleitos. Na perspectiva teórica, a democracia iliberal é vista como um caso diferente de democratização que não se enquadra nas versões padronizadas da teoria de modernização (Engberg e Ersson Svante, 1999). No âmbito deste tipo de governo está a idéia de que é necessário controlar e restringir a democracia num sentido mais amplo, principalmente as liberdades cívicas, com vistas ao estabelecimento do controle da sociedade por meio de sistemas partidários dominantes, fraude eleitoral, manipulação e privilégio no tratamento jurídico dos cidadãos, cooptação e restrições no direito de se organizar.

As nações que se enquadram nesse tipo de democracia segundo Zacaria (1997), são países que longe de estarem num processo transicional, parece que estão estabelecendo formas de governo que misturam um grau substancial de democracia com um grau substancial de iliberalismo. O mesmo adjetivo tem sido utilizado por Diamond (2001) com outro significado. Para o autor, o desenvolvimento de forças paralelas numa sociedade leva a uma democracia predatória.

Tal cenário (democracia predatória, seguidora ou iliberal) é propício para a crescente desconexão entre Estado e sociedade. Os cidadãos se tornam cada vez mais desconfiados e há uma tendência para o individualismo exacerbado. Embora esses modelos ideais não sejam absolutos, eles sugerem, para o caso da América Latina, a ampliação da desconexão entre Estado e sociedade, observando-se um padrão no qual os cidadãos estão se tornando meros espectadores da política. Na maior parte do tempo, as pessoas, nessa Região, estão desinteressadas ou mostram um alto grau de cinismo e apatia em relação a política (Baquero, 2000). Os cidadãos têm menos envolvimento nos assuntos políticos e, dessa forma, tem menos poder de fiscalizar as autoridades eleitas.

Apesar das divergências sobre o conceito de capital social, este tem se estabelecido como área de estudo na agenda política. Como resultado dessa valorização do conceito, a teorização sobre empoderamento tem (re)emergido como essencial para a compreensão da relação entre democracia e capital social.

A questão que se coloca na agenda é qual a relação entre CS e empoderamento e destes conceitos com a democracia na sua dimensão subjetiva social? O que antecede o que? Pensamos que os dois conceitos estão interrelacionados, havendo uma relação interacional entre eles. Torna-se, pertinente, portanto, discutir como conceituamos empoderamento.

4. Empoderamento

O significado de empoderamento, tradução da categoria empowerment no Brasil, não é de caráter universal, tendo recebido uma variedade de definições, conforme alerta Gohn (2004). Na verdade, dada a sua complexidade, ele tem sido definido mais pela ausência referindo-se à alienação, impotência e desamparo, do que pela presença de alguns dos

seus indicadores. Positivamente, no entanto, Sheilds (apud LAWSON, 2001) define-o como um processo por meio do qual pessoas, organizações e comunidades adquirem controle sobre questões de seu interesse. Desse modo, o termo cobre diferentes dimensões: a individual, a organizacional e a comunitária (ISRAEL et al, 1994), podendo ocorrer, segundo Wallerstein e Bernstein (1994), em diferentes níveis.

É uma construção em nível individual, quando se refere às variáveis intrafísicas e comportamentais; em nível organizacional, quando se refere à mobilização participativa de recursos e oportunidades em determinada organização; e em nível comunitário, quando a estrutura das mudanças sociais e a estrutura sociopolítica estão em foco (Rute Baquero, no prelo).

O empoderamento psicológico diz respeito ao nível individual de análise. No nível individual, empoderamento se refere ao aumento da capacidade dos indivíduos se sentirem influentes nos processos que determinam suas vidas. Trata-se de uma auto-emancipação que se funda numa compreensão individualista de empoderamento, a qual enfatiza a dimensão psicossocial. Esta compreensão de empoderamento está presente na sociedade norte-americana, cuja cultura tem sido cooptada pelo individualismo e pelas noções individuais de progresso, orientada para o “self made man” (o homem que se faz por seu próprio esforço pessoal). A ênfase é no aumento do poder individual, medido em termos do aumento no nível de auto-estima, de auto-afirmação e de autoconfiança das pessoas. Estratégias voltadas à auto-ajuda e ao auto-aperfeiçoamento estão presentes neste tipo de empoderamento.

Empoderamento organizacional, por sua vez, é uma abordagem do processo de trabalho que objetiva a delegação do poder de decisão, a autonomia e a participação dos funcionários na administração das empresas (Rute Baquero, no prelo). Nesta perspectiva, empoderar significa “dar ao pessoal autoridade para fazer mudanças no trabalho em si, assim como na forma em que ele é desempenhado” (SLACK et al., 1997, p. 311). Envolve um conjunto de procedimentos que buscam um maior envolvimento das pessoas no processo de tomada de decisões, podendo incidir tanto no contexto quanto no conteúdo do trabalho. Empoderar, neste caso, significa obter o comprometimento dos empregados em contribuir para as decisões estratégicas, com o objetivo de aumentar o nível de produtividade da empresa (Cunnigham; Hyman, 1999).

O empoderamento comunitário, segundo Rute Baquero (no prelo), por sua vez, se direciona ao desenvolvimento da capacitação de grupos desfavorecidos para articulação de interesses e participação comunitária, visando a conquista plena dos direitos da cidadania, defesa de seus direitos e influenciar ações do Estado.

No contexto do processo de empoderamento comunitário, é fundamental o engajamento da população na compreensão da problemática que afeta as suas condições de vida, na discussão de soluções alternativas, na definição de prioridades e na decisão a respeito

de estratégias de implementação de programas, seu acompanhamento e avaliação. Trata-se de desenvolver competência para um agir político e para atuar sobre os fatores que incidem sobre a qualidade de vida das pessoas. É fundamental que a comunidade participe como sujeito, e não como objeto, desse processo. Desse modo, não se trata de uma mera participação, reduzida a uma presença física em assembleias, para atingir metas previamente estabelecidas.

Estratégias de empoderamento da comunidade supõem, entre outras iniciativas, a educação para a cidadania, a socialização e problematização de informações, o envolvimento na tomada de decisões dentro de um processo de diagnóstico, o planejamento e a execução de projetos e iniciativas sociais.

Uma outra concepção de empowerment é proposta por Paulo Freire: trata-se do que o autor denomina de “empoderamento de classe social”. Isso significa, na compreensão freireana, que não se trata de um processo de natureza individual.

O autor vai salientar que não acredita na auto-libertação; para Freire (1986), a libertação é um ato social. Referindo sua descrença na autoemancipação pessoal, argumenta, em diálogo com Ira Shor, em *Medo e Ousadia – o cotidiano do professor*, que

Mesmo quando você se sente, individualmente, mais livre, se esse sentimento não é um sentimento social, se você não é capaz de usar sua liberdade recente para ajudar os outros a se libertarem através da transformação da sociedade, então você só está exercitando uma atitude individualista no sentido do empowerment ou da liberdade (FREIRE, 1986, p. 135). Isto faz do empowerment proposto por Freire um processo de ação coletiva, que se dá na interação entre indivíduos, o qual envolve, necessariamente, um desequilíbrio nas relações de poder na sociedade.

Embora o autor reconheça a importância do empoderamento individual, fundado numa percepção crítica sobre a realidade social, ressalta que tal aprendizagem precisa ter relação com a transformação mais ampla da sociedade. A pergunta que se coloca, segundo Freire (2003), é: “a favor de quem e contra quem eles usam sua nova liberdade na aprendizagem e como é que essa se relaciona com os outros esforços para transformar a sociedade” (p. 136).

Nas palavras de Freire (1986):

A questão do empowerment da classe social envolve a questão de como a classe trabalhadora, através de suas próprias experiências, na sua própria construção de cultura, se empenha na obtenção do poder político. [...] Indica um processo político das classes dominadas que buscam a própria liberdade da dominação, um longo processo histórico de que a educação é uma frente de luta (FREIRE, 1986, p. 138).

Nessa perspectiva, conforme R.Baquero, (no prelo), o empoderamento, como processo e resultado, pode ser concebido como emergindo de um processo de ação social, no qual os indivíduos tomam posse de suas próprias vidas pela interação com outros indivíduos, gerando pensamento crítico em relação à realidade, favorecendo a construção da capacidade pessoal e social e possibilitando a transformação de relações sociais de poder.

Empoderamento, enquanto categoria perpassa noções de democracia, direitos humanos e participação, mas não se limita a estas. É mais do que trabalhar em nível conceitual, envolve o agir, implicando em processos de reflexão sobre a ação, visando uma tomada de consciência a respeito de fatores de diferentes ordens – econômica, política e cultural – que conformam a realidade, incidindo sobre o sujeito.

5. Desenvolvimento da Pesquisa

A pesquisa foi realizada em três capitais latinoamericanas: Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile, através da aplicação de 500 questionários em cada cidade. Os dados aqui analisados derivam de respostas de jovens na faixa de 16 a 29 anos, situados nesses três contextos. A Organização Internacional do Trabalho e a Organização IberoAmericana da Juventude sugerem a utilização do parâmetro etário de 15 a 29 anos para designar, demograficamente, a categoria juventude. Esta é também a referência adotada pela Frente Parlamentar em Defesa de Políticas Públicas de Juventude, ao propor o Estatuto da Juventude do Brasil. Na pesquisa utilizou-se a faixa etária de 16 a 29, em virtude da idade mínima para votar no Brasil.

A partir das respostas dos entrevistados construiu-se um índice de capital social potencial e um índice de empoderamento potencial. As Tabelas 1 e 2, a seguir, apresentam dados comparativos das respostas dos jovens nas três cidades estudadas, no que diz respeito ao capital social e ao empoderamento, respectivamente.

Tabela 1
Índice de capital social potencial entre jovens na América Latina (%)

	Porto Alegre	Montevideu	Santiago do Chile
Baixo	10	39	49
Médio	10	34	53
Alto	3	26	34
Total	492	491	496

Fonte: Pesquisa Sobre Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na América Latina NUPESAL/UFRGS, 2005.

Conforme a Tabela 1 indica, são os jovens de Santiago do Chile os que revelam índices mais elevados de cs, tanto no nível médio (53% quanto no nível alto (34%) da escala. Os jovens de Porto Alegre, por sua vez, atingiram os níveis mais baixos de cs. Enquanto, que os jovens de Montevideú se situaram num nível intermediário de cs.

Observe-se que a Tabela 2 apresenta, em relação ao índice de empoderamento, um quadro semelhante ao observado no que diz respeito ao comportamento juvenil relativo a cs, isto é, são os jovens da cidade de Porto Alegre aqueles que, comparativamente com os jovens das duas outras cidades, exibem os mais baixos índices de empoderamento.

Tabela 2
Índices de empoderamento potencial entre jovens na América Latina

	Porto Alegre	Montevideú	Santiago do Chile
Baixo	12	48	41
Médio	13	53	42
Alto	2	46	27
Total	490	496	492

Fonte: Pesquisa Sobre Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na América Latina NUPESAL/UFRGS, 2005.

Por outro lado, são os jovens de Montevideú aqueles que atingem os níveis mais altos de potencial de empoderamento, situando-se os de Santiago de Chile no nível intermediário.

É interessante assinalar a forte interrelação entre capital social e empoderamento: são os jovens com baixos índices de capital social os que também têm baixo potencial de empoderamento, enquanto que médios e altos índices de capital social estão associados com altos e médios índices de empoderamento.

Os baixos índices de potencial de empoderamento e de capital social são reflexos de uma democracia que não estimula a participação do cidadão em geral, e do jovem, em particular. A democracia que privilegia unicamente a dimensão formal procedimentalista, por sua vez, não estabelece as condições materiais para uma melhor qualidade de vida, ou seja, para o desenvolvimento social, o qual, segundo dados da CEPAL (2006), se situam no mesmo nível de três décadas atrás, não só no Brasil, mas também nos países da América Latina.

Dados coletados recentemente por Baquero (no prelo) em três cidades latino-americanas (Porto Alegre, Montevideú e Santiago do Chile) corroboram resultados sobre a situação econômico-social da América Latina difundidos pela CEPAL (2006). Em relação a isso, é importante destacar, especificamente, a percepção dos jovens no que diz respeito à aplicação dos recursos públicos por parte do Estado, nas três cidades estudadas, bem como sua percepção a respeito da qualidade dos serviços públicos prestados. De modo geral, os jovens nas três cidades se

mostraram céticos e desconfiados quanto a capacidade e eficiência dos gestores públicos em investir adequadamente os recursos arrecadados no fomento da dimensão social do desenvolvimento (mais de 80% dos jovens nas três cidades se posicionaram negativamente, com relação à eficiência do Estado na aplicação dos recursos públicos). Percentagens semelhantes se verificaram em relação à avaliação da qualidade dos serviços públicos, nas três cidades investigadas, nas áreas de: saúde, educação, esporte, lazer e cultura, transporte, segurança pública, habitação e saneamento básico (percentuais acima de 70% em todas as dimensões).

Estudiosos a respeito da relação do Estado com a sociedade civil têm apontado um esgotamento e crise dos espaços de participação, tanto de um quanto da outra. As organizações sociais, além de terem perdido sua vitalidade e legitimidade, têm tido dificuldades de encontrar novos modelos de agrupamento e de interlocução com o Estado. Por outro lado, os mecanismos de participação dos programas sociais se constituem em mecanismos excessivamente instrumentalizados e pré definidos, sem gerar espaços de autonomia e empoderamento, sem oportunizar a contribuição de poder e desenvolver a capacidade comunitária, mesmo quando têm um caráter inovador.

Nesse contexto, a División de Organizaciones Sociales, (Chile, [s.d.]) propôs um marco analítico, traduzido na forma de quadro, para caracterizar distintas modalidades de participação oportunizadas pelos programas. O Quadro 2, a seguir, se constitui numa adaptação deste esquema analítico.

Quadro 2 – Esquema analítico de modalidades de participação.



Quadro elaborado por Rute Baquero (no prelo)

O eixo vertical responde a pergunta “para que serve ou em que beneficia a participação social aquele que participa?”. Há possibilidade de duas alternativas: satisfação de necessidades básicas (habitação, subsídio), num dos extremos e “acumulação de capital social”, ou seja, além de satisfazer uma necessidade básica, há uma aprendizagem e o desenvolvimento dos indivíduos que participam, no outro extremo.

O eixo horizontal responde a pergunta “em que consiste ou do que se trata a participação?”. Tem a ver com a influência que têm os destinatários sobre o que e como o programa trabalha. Há também possibilidade de duas alternativas. No extremo “utiliza a oferta”, os destinatários não têm nenhuma influência sobre o programa. O outro extremo, “participa nas decisões”, indica a capacidade dos destinatários influírem na tomada de decisões relativas ao programa.

A combinação desses eixos dá lugar a quatro quadrantes que permitem localizar os tipos de participação e a ingerência dos sujeitos nos programas.

A participação como “habilitação social e empoderamento” contempla a combinação entre participação na tomada de decisões e acumulação de capital social. Os sujeitos adquirem certas capacidades e habilidades, fortalecem seus espaços e organizações e atuam com sentido de identidade e comunidade. Além disso, incrementam sua capacidade de negociação e interlocução com o setor público.

A participação “gestionária” combina a participação na tomada de decisões com a satisfação de necessidades. Os destinatários são considerados como gestores de programas públicos, dando respostas a programas locais ou setoriais. Gera, na comunidade, a capacidade para gerir e supõe informação para atuar como interlocutor junto as agências estatais.

A participação de natureza “instrumental”, por sua vez, tem a ver com a satisfação de necessidades a partir da oferta de determinados programas, enquanto que a participação “consultiva” é aquela que utiliza a oferta dos programas, mas tem, no entanto, capacidade para acumulação de capital social. Diz respeito a um tipo de participação em que os programas efetuariam uma espécie de consulta à população.

6. A Guisa de Conclusão

Pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública. Tal transição depende, fundamentalmente, da capacidade do Estado e de suas instituições de aceitar e valorizar essa participação. Uma democracia social sem políticos ou cidadãos democráticos está fadada ao fracasso.

Nessa linha de análise, para alguns autores (Krishna, 2002, p. 437), a mera existência de instituições democráticas criadas de cima para baixo não é suficiente para garantir a estabilidade política, e, menos ainda, a justiça social. A menos que os cidadãos tenham fé nessas instituições e envolvam-se em atividades de autogovernança, a

democracia enquanto conceito e enquanto prática pode tornar-se algo destituído de significado, usado para legitimar práticas autoritárias e de corrupção institucionalizada, pois a cidadania social não se faz presente. Segundo Iazzetta (2000, p. 40), “si la ausencia de ciudadanía social nos conmueve, no es solo porque ofende a la dignidad humana sino porque socava las posibilidades de aquellos de actuar autónomamente en su relación con otros ciudadanos y con el Estado”. Argumenta, também, que “el verdadero desafío reside por consiguiente en construir una sociedad más justa y hacerlo democráticamente”.

A ausência de uma maior participação social e política das pessoas na América Latina tem mostrado que a democracia de procedimentos não se legitima exclusivamente por seus próprios valores, pois, presentemente, o grau de contestação é alto e a participação das pessoas em atividades convencionais (pertencer a partidos, participar de comícios, discutir política, entre outros) é reduzida. O dilema enfrentado pelos países do continente é o de que os recursos econômicos para satisfazer as demandas materiais básicas são insuficientes, levando a um processo acelerado de desagregação da vida social. Afinal, a história recente evidencia que sociedades nessas condições dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas – ao contrário, caracterizam-se pela ineficiência, pela corrupção ou por práticas autoritárias. Daí a importância de problematizar os espaços alternativos da cidadania para que possam ser compreendidos pela teoria a partir de outros enfoques como o de Capital Social e Empoderamento e também, dimensionados empiricamente. Acreditamos que esforços compreensivos e holísticos, que combinem teoria e prática, são fundamentais para a efetivação do desenvolvimento social.

(Recebido para publicação em março 2007)

(Aceito em maio 2007)

Abstract. This paper problematizes social capital and empowerment dimensions and their relationship with social development, utilizing intergenerational empirical data with the answers of young people to the survey entitled “The role of social capital in citizenship promotion and life quality in Latin America. This research was conducted comparatively in Porto Alegre (Brazil), Montevideo (Uruguay and Santiago de Chile (Chile), in 2005.

The main argument of this paper is to show the importance of social ties and political culture construction as essential components, together with economic incentives in the social development of a nation. This occurs because, presently, there is a consensus in the literature

about the fact that improvements in life conditions of citizens, materialized in a just and equitable social development, also depends of a normative support to democracy and its public policies.

Key Words: social capital; empowerment; social development; youth.

Referências Bibliográficas

BAQUERO, M. (org.) *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), 2003. 208 p.

BAQUERO, M. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000. 186 p.

BAQUERO, M. Sem confiança a democracia se torna inerte. É o capital social uma resposta?. *Revista de Educação Unisinos*, São Leopoldo, v. 9, n. 2, 2005, p. 84-98.

BAQUERO, R. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. *Redes/UNISC*, no prelo.

CEPAL. Panorama político-econômico da América Latina em 2006. *Comissão Econômica para América Latina*. Santiago de Chile, 2006.

CHILE. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Hace una reflexión de la participación en la psicología comunitaria a la luz de los efectos sobre una nueva institucionalidad. Disponible em: <file://C:\Documents and Settings\RevistaPOLIS5.htm> Acesso em: 8 out. 2005.

COLEMAN, J. S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

CORRUPCIOMETRO INTERNACIONAL (2006). Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción. INEA, 2006, pp. 1-78. www.ineastudiosanticorrupcion.org/pdf/corruptciometro.pdf. Acessado em 12/01/2007.

CUNNINGHAM, I; HYMAN, J. The poverty of empowerment? A critical case study. *Personal Review*, v. 28, n. 3, 1999, p. 192-207.

DAHL, R. *A Poliarquia*. São Paulo: Editora da USP, 1997.

DIAMOND, L. Civic communities and predatory societies. *Intercultural management Institute*. American University. Washington, DC, may 10, 2001.

ENGBERG, J. & SVANTE, E. Illiberal democracy in the third world. An empirical enquiry, paper presented at the International Congress: Democracy in the third world: What should be done? *ECPR, Joint Sessions*. Mannheim, Germany, Março, 1999.

FREIRE, P.; SHOR, I. *Medo e ousadia – o cotidiano do professor*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FUKUYAMA, F. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press, 1995..

FURTADO, C. *A Nova Dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GLASSMAN, J. Life not Politics, Matters in America. *International Herald Tribune*, 1998.

GOHN, M. G. (2004) Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, 2004, p. 20-31.

HUNTINGTON, S. *La tercera ola. La redemocratización a finales del siglo XX*. Paidós. Buenos Aires, 1991.

IAZETTA, O. La reconstrucción del Estado. Una mirada desde la democracia. *Socialis*.

Revista Latinoamericana de Política Social. Rosario, Argentina, n. 2, mayo, 2000.

ISRAEL, B. A. et al. Health education and community empowerment: conceptualizing and measuring perceptions of individual, organizational and community control. *Health Education Quarterly*, v. 21, p. 149170, 1994

KLIKSBERG, B. El Rol del Capital Social y de la Cultura en el Proceso de Desarrollo. In: KLIKSBERG, B. e TOMASSINI, L. (orgs). *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 19-58.

KRISHNA, A. Enhancing Political Participation in Democracies : What is The role of Social Capital. *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 4, p. 437-460, May, 2002.

KOHLI, A. *State power and social forces: domination and transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

LAWSON, A. (2001) Freedom to be one's self: appalachian women's perspectives on empowerment. Blacksburg Virginia: The Virginia Polytechnic. *Thesis submitted to the faculty of the Virginia Polytechnic*. Disponível em: <<http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/d05252001142531/unrestricted/secondfinaldoc.pdf>> Acesso em: mar. 2005.

LECHNER, N. The search for lost community: challenges to democracy in Latin America. *International Social Science Journal*, UNESCO, n.129, 1991.

NUPESAL. *Núcleo de Pesquisas Sobre América Latina*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

PUTNAM, R. Democracy in America at century's end. In: HADENIUS, A. *Democracy's victory and crisis*. Cambridge University Press, 1997, p. 71-80.

SEN, A. Teorias del desarrollo a principios del siglo XXI. IN: EMMERIJ, L. E ARCO N. J. (orgs). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

SLACK, N. et al. *Administração da produção*. São Paulo: Atlas., 1997.

WALLERSTEIN, N.; BERNSTEIN, E. Introduction to community empowerment, participation, education, and health. *Health Education Quarterly: Special Issue Community Emporwerment, Participatory Education, and Health Part I*. v. 21, n. 2, 1994. p. 141-170.

ZACARIA, F. The rise of iliberal democracy. *Foreing Affairs*. V.76, n.6, 1997, p. 22-43.