

COMUNIDADE e DEMOCRACIA

a experiência da Itália moderna

Robert D. Putnam

com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti

Tradução:

Luiz Alberto Monjardim



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
EDITORA

Explicação do desempenho institucional

CONVÉM iniciarmos uma viagem exploratória munidos de um mapa. A figura 4.1 mostra o nível de desempenho institucional de cada uma das 20 regiões italianas. A característica mais marcante desse mapa é o forte contraste entre o Norte e o Sul. Embora a correlação entre latitude e desempenho institucional não seja perfeita, tomados em conjunto os governos regionais do Norte apresentaram melhor desempenho que os do Sul. A bem dizer, tal constatação não causa nenhuma surpresa. Como já foi dito mil vezes, “o Sul é diferente”.

Teremos ocasião de voltar a esse flagrante contraste entre o Norte e o Sul nos capítulos 5 e 6. Mas como nosso intento não é meramente descrever e sim compreender, essa observação apenas reformula nosso problema. O que é que diferencia as regiões do Norte com bom desempenho das regiões do Sul com mau desempenho e, em cada uma dessas partes, as mais prósperas das menos prósperas? Como insinuamos no primeiro capítulo, concentrar-nos-emos aqui em duas possibilidades genéricas:

- Modernidade sócio-econômica, isto é, as conseqüências da Revolução Industrial.
- “Comunidade cívica”, isto é, os padrões de participação cívica e solidariedade social.

Mais para o fim deste capítulo também examinaremos sucintamente várias outras explicações plausíveis, que se revelaram menos convincentes.

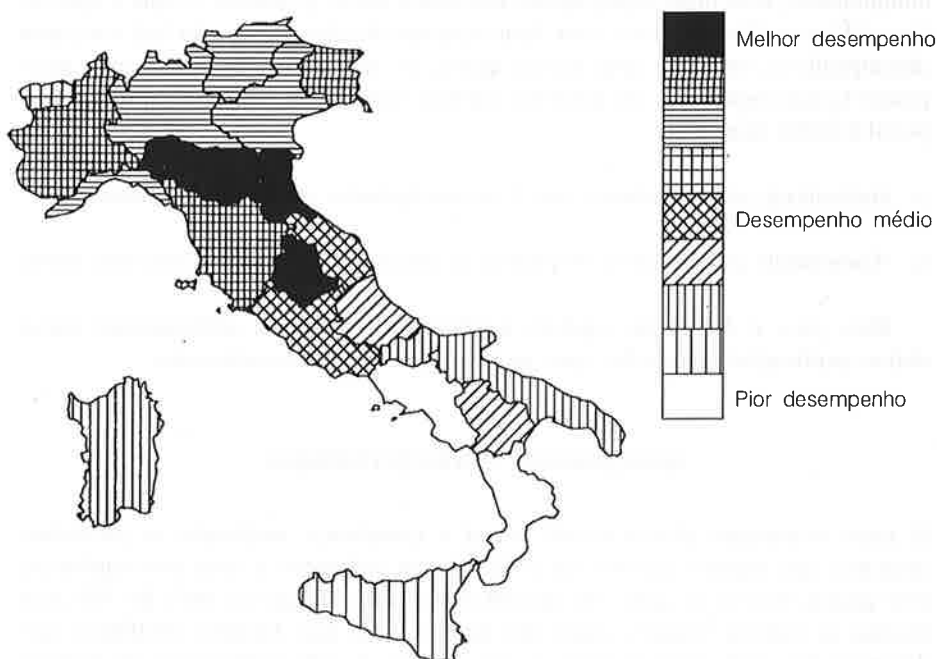
MODERNIDADE SÓCIO-ECONÔMICA

O mais importante acontecimento social e econômico verificado na sociedade ocidental nos últimos séculos foi a Revolução Industrial e suas conseqüências, esse grande divisor de águas da história da humanidade que há mais de 100 anos fascina os teóricos sociais, sejam eles marxistas ou não. Grandes multidões mudaram-se do campo para as fábricas. Os padrões de vida melhoraram de maneira quase inacreditável. As estruturas das classes sociais se transformaram. O capital físico e humano se avolumou. Os níveis de educação e os padrões sanitários se elevaram. A capacidade econômica e tecnológica se multiplicou.

Os sociólogos políticos desde há muito sustentam que as perspectivas de um governo democrático estável dependem dessa transformação social e econômica. Empiricamente falando, poucas generalizações são tão fundamentadas quanto aquela que diz existir uma correlação entre a verdadeira democracia e a mo-

modernização sócio-econômica.¹ Examinando a incidência de democracias bem-sucedidas no mundo, por exemplo, Kenneth Bollen e Robert Jackman dizem que “o nível de desenvolvimento econômico exerce um efeito pronunciado sobre a democracia política, mesmo quando se levam em conta fatores não-econômicos. (...) o PNB é a principal variável explanatória”.² A riqueza diminui os estorvos, tanto públicos quanto particulares, e facilita a acomodação social. A educação faz aumentar o número de profissionais qualificados e o grau de sofisticação dos cidadãos. O crescimento econômico incrementa a classe média, baluarte da democracia estável e eficaz. Após examinarem os êxitos e os fracassos dos governos urbanos em todo o mundo, Robert C. Fried e Francine Rabinovitz concluíram que “de todas as teorias concebidas para explicar as diferenças de desempenho, a mais convincente é a da modernização”.³

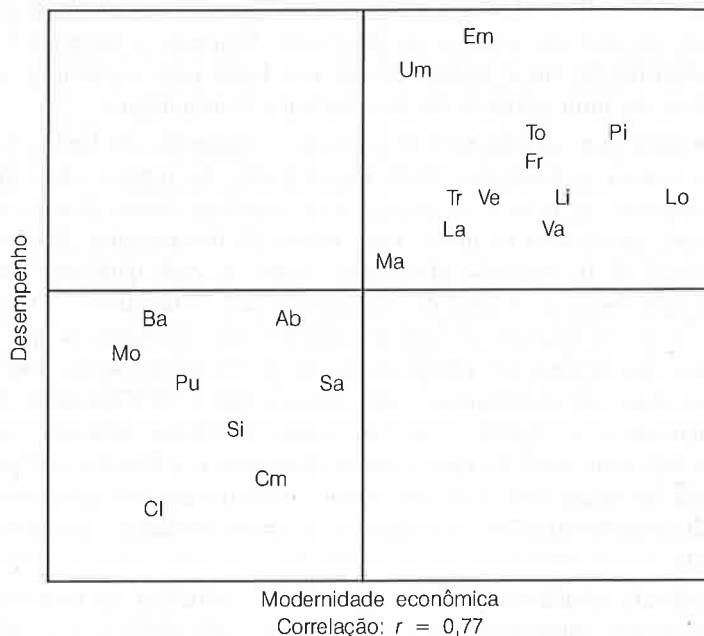
Figura 4.1
Desempenho institucional nas regiões italianas, 1978-85



Na Itália, boa parte dessa transformação ocorreu nos últimos 20 anos, embora ela tenha começado no final do século passado. A mudança atingiu todas as partes da península, mas como pudemos constatar em nossa viagem da Seveso pós-industrial à Pietrapertosa pré-industrial, o Norte é bem mais adiantado do que o Sul. Custa crer que esse contraste marcante entre os níveis de afluência e mo-

modernidade econômica não seja uma das principais razões — se não a única — das diferenças observadas no desempenho dos governos regionais.

Figura 4.2
Modernidade econômica e desempenho institucional



A figura 4.2, que dispõe as regiões italianas de acordo com seu nível de modernidade econômica e de desempenho institucional, ilustra a força e também as limitações dessa interpretação de nosso enigma.⁴

As regiões do Norte, mais ricas e mais modernas (concentradas no quadrante superior direito da figura 4.2), estão muito à frente de suas congêneres mais pobres em termos de recursos materiais e humanos. Tal vantagem é simbolizada pelas sedes dos respectivos governos regionais. Basta ver o contraste entre os prédios insignificantes em *piazas* encardidas que se vêem nas regiões sulistas e o arranha-céu de 30 andares no centro de Milão que abriga o governo da Lombardia, construído originariamente para a multinacional Pirelli. O pessoal da saúde pública ou os administradores de obras públicas nas regiões do Norte têm à sua disposição todos os recursos de uma das economias mais adiantadas do mundo. Seus colegas do Sul têm que enfrentar os graves problemas do subdesenvolvimento contando com pouca assistência local. Tomemos um único exemplo, porém revelador: nos anos 70, havia centenas de empresas de processamento de dados em Milão, porém quase nenhuma em Potenza. Os administradores regio-

nais que necessitam de ajuda para dimensionar seus problemas ou gerir seu pessoal estão muito mais bem servidos na Lombardia do que na Basilicata.⁵

Decerto a diferença de desempenho entre o Norte e o Sul não se deve simplesmente aos recursos financeiros disponíveis aos governos regionais. As autoridades centrais alocam verbas a esses governos de acordo com uma fórmula redistributiva que favorece as regiões mais pobres. De fato, nossa análise do desempenho institucional revelou que muitas das regiões mais atrasadas dispõem de mais recursos do que são capazes de despende. Contudo, a figura 4.2 mostra que essa redistribuição fiscal aparentemente não basta para compensar as enormes diferenças na infra-estrutura sócio-econômica e tecnológica.

Porém, quanto mais detidamente se examina a disposição da figura 4.2, mais evidentes se tornam as limitações dessa interpretação. As regiões estão divididas em dois quadrantes, as ricas e as pobres, e os governos destas últimas são justamente os que apresentam os níveis mais baixos de desempenho. Mas as acentuadas diferenças de desempenho observadas *dentro* de cada quadrante são absolutamente inexplicáveis em termos de desenvolvimento econômico.⁶ A Campânia, a região em torno de Nápoles, é economicamente mais adiantada do que Molise e a Basilicata, que figuram em último na escala de desenvolvimento, mas os governos destas duas são visivelmente mais eficazes que o da Campânia. A Lombardia, o Piemonte e a Ligúria — as três pontas do célebre triângulo industrial do Norte — são mais ricos do que a Emilia-Romagna e a Úmbria (ou pelo menos assim era no início dos anos 70), mas o desempenho dos governos destas últimas é nitidamente superior. A riqueza e o desenvolvimento econômico não explicam tudo.

A modernidade econômica está de algum modo associada ao bom desempenho das instituições públicas — isso está claro. O que nossa análise até agora não esclareceu é se a modernidade é uma das causas do desempenho (talvez uma entre várias), se o desempenho é talvez de certa forma uma das causas da modernidade, se ambas as coisas são influenciadas por um terceiro fator (e a associação entre elas é de certo modo espúria) ou se a relação entre modernidade e desempenho é ainda mais complexa. Essas questões mais complicadas — e mais interessantes — serão novamente abordadas mais adiante e nos próximos dois capítulos.

A COMUNIDADE CÍVICA: ALGUMAS ESPECULAÇÕES TEÓRICAS

Na Florença do século XVI, analisando a história agitada das instituições republicanas na Antigüidade e também na Itália renascentista, Maquiavel (Niccolò Machiavelli) e vários contemporâneos seus concluíram que o êxito ou o fracasso das instituições livres dependia do caráter dos cidadãos, *ou seja*, de sua “virtude cívica”.⁷ Segundo uma interpretação consagrada do pensamento político anglo-americano, essa escola “republicana” de humanistas cívicos foi posteriormente superada por Hobbes, Locke e seus sucessores liberais. Enquanto os republicanos

enfaticavam a comunidade e as obrigações dos cidadãos, os liberais *ressaltavam* o individualismo e os direitos individuais.⁸ Em vez de pressupor cidadãos virtuosos e imbuídos de espírito público, a Constituição norte-americana, dizia-se, com seus “freios e contrapesos”, fora concebida por Madison e seus colegas liberais precisamente para tornar a democracia segura para os não-virtuosos. A contribuição dos republicanos cívicos para nossa compreensão da democracia moderna estaria, pois, inteiramente ultrapassada.

Nos últimos anos, porém, uma onda revisionista varreu a filosofia política anglo-americana. “A mais drástica revisão [da história do pensamento político] dos últimos 25 anos”, observa Don Herzog, é “a descoberta — e a celebração — do humanismo cívico.”⁹ Segundo os revisionistas, existe uma importante tradição republicana ou comunitária que vem desde os gregos e Maquiavel, passando pela Inglaterra do século XVII, até os constituintes americanos.¹⁰ Em vez de exaltarem o individualismo, os novos republicanos evocam a eloqüente exortação comunitária de John Winthrop aos cidadãos de sua “cidade no alto da colina”: “Devemos nos comprazer mutuamente, fazer nossas as condições dos outros, regozijarmo-nos juntos, prantear juntos, trabalhar e sofrer juntos, tendo sempre em mente nossa comunidade, como membros do mesmo corpo”.¹¹

Os novos teóricos republicanos não ficaram sem resposta. Os partidários do individualismo liberal clássico sustentam que a noção de comunidade exaltada pelos novos republicanos é um “ideal perigoso e anacrônico”.¹² Curiosamente, até agora esse amplo debate transcorreu quase inteiramente sem alusão à pesquisa empírica sistemática, seja no mundo anglo-americano ou em outros lugares. Mesmo assim ele contém a semente de uma teoria da efetiva governança democrática: “À medida que aumenta significativamente o número de cidadãos não-virtuosos, diminui progressivamente a capacidade das sociedades liberais para funcionar bem”.¹³ Queremos investigar empiricamente se o êxito de um governo democrático depende de quão próximo seu meio se acha do ideal de uma “comunidade cívica”.¹⁴

Mas que vem a ser em termos práticos essa “comunidade cívica”? Tomando por base os teóricos republicanos, podemos começar escolhendo alguns dos principais tópicos do debate filosófico.

Participação cívica

Numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos. “O interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica”, diz Michael Walzer.¹⁵ Decerto nem toda atividade política merece ser qualificada como “virtuosa” ou contribui para o bem geral. O significado básico da virtude cívica parece residir em “um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular”.¹⁶

Pode muito bem haver um exagero na dicotomia entre interesse próprio e altruísmo, pois nenhum mortal e nenhuma sociedade bem-sucedida podem prescindir do poderoso estímulo do interesse próprio. Os cidadãos da comunidade cívica não têm que ser altruístas. Mas na comunidade cívica os cidadãos buscam o que Tocqueville chamava de “interesse próprio corretamente entendido”, isto é, o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio que é “esclarecido” e não “míope”, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros.¹⁷

Um exemplo da falta de virtude cívica é o “familismo amoral” que Edward Banfield diz ser o *ethos* predominante em Montegrano, cidadezinha não muito distante da nossa Pietrapertosa: “Maximizar a vantagem material e imediata da família nuclear; supor que todos os outros agirão da mesma forma”.¹⁸ A participação numa comunidade cívica pressupõe mais espírito público do que essa atitude, mais voltada para vantagens partilhadas. Os cidadãos de uma comunidade cívica não são santos abnegados, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal.

Igualdade política

Na comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e co-operação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou como governantes e requerentes. Certamente nem todos os teóricos republicanos clássicos eram democratas. Tampouco uma comunidade cívica contemporânea pode prescindir das vantagens da divisão do trabalho ou de liderança política. Nessa comunidade, porém, os líderes devem ser e também considerar-se responsáveis por seus concidadãos. Tanto o poder absoluto quanto a falta de poder podem levar à corrupção, pois as duas coisas incutem um senso de irresponsabilidade.¹⁹ Tal comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo.

Solidariedade, confiança e tolerância

Em muitos aspectos, os cidadãos de uma comunidade cívica são mais do que meramente atuantes, imbuídos de espírito público e iguais. Os cidadãos virtuosos são prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes. A comunidade cívica não está livre de conflitos, pois seus cidadãos têm opiniões firmes sobre as questões públicas, mas são tolerantes com seus oponentes. “Isso é provavelmente o que mais se assemelha àquela ‘amizade’ que, segundo Aristóteles, deve caracterizar as re-

lações entre os membros de uma comunidade política”, diz Michael Walzer.²⁰ Como comentou Gianfranco Poggi acerca da teoria da governança democrática de Tocqueville: “A confiança mútua é talvez o preceito moral que mais necessita ser difundido entre as pessoas, caso se pretenda manter a sociedade republicana”.²¹

Até mesmo as transações que aparentemente visam ao interesse próprio assumem um caráter diferente quando inseridas num contexto social que promove a confiança mútua, como veremos mais detalhadamente no capítulo 6. As relações de confiança permitem à comunidade cívica superar mais facilmente o que os economistas chamam de “oportunismo”, no qual os interesses comuns não prevalecem porque o indivíduo, por desconfiança, prefere agir isoladamente e não coletivamente.²² Análise recente sobre iniciativas comunitárias na América Latina ressalta a importância social da cooperação local e da mobilização política — mesmo quando não se logram resultados práticos imediatos — justamente por contribuírem indiretamente para “combater o isolamento e a desconfiança mútua”.²³

Associações: estruturas sociais da cooperação

Certas estruturas e práticas sociais incorporam e reforçam as normas e os valores da comunidade cívica. Nesse campo, o teórico social mais importante continua sendo Alexis de Tocqueville. Ao analisar as condições sociais que sustentavam a *Democracia na América*, Tocqueville atribuiu grande importância à propensão dos americanos para formar organizações civis e políticas:

“Americanos de todas as idades, de todas as condições e de todos os temperamentos estão sempre formando associações. Existem não só associações comerciais e industriais de que todos fazem parte, mas também outras de mil diferentes tipos — religiosas, morais, sérias, fúteis, bastante genéricas e bastante limitadas, imensamente grandes e muito pequenas. (...) Assim, o país mais democrático do mundo é hoje aquele onde os homens levaram atualmente à máxima perfeição a arte de alcançar em conjunto o alvo das aspirações comuns e aplicaram essa nova técnica ao maior número de objetivos.”²⁴

Diz-se que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade.

No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. Tocqueville afirmou que “somente a ação que os homens exercem uns sobre os outros renova os sentimentos e as idéias, engrandece o coração e promove o entendimento”.²⁵ Isso é corroborado por dados extraídos de pesquisas sobre *cultura cívica* realizadas com cidadãos de cinco países, incluindo a Itália, mostrando que os membros das

associações têm mais consciência política, confiança social, participação política e “competência cívica subjetiva”.²⁶ A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões.²⁷ Tais efeitos, é bom que se diga, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político. Fazer parte de uma sociedade orfeônica ou de um clube de ornitófilos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração.²⁸

No âmbito externo, a “articulação de interesses” e a “agregação de interesses”, como chamam os cientistas políticos deste século, são intensificadas por uma densa rede de associações secundárias. Como diz Tocqueville:

“Quando uma associação representa alguma corrente de opinião, ela tem que assumir uma forma mais definida e mais precisa. Ela tem seus adeptos e os engaja em sua causa; esses adeptos travam conhecimento entre si, e quanto maior o seu número, maior o entusiasmo. Uma associação congrega as energias de espíritos divergentes e firmemente os orienta para um objetivo claramente definido.”²⁹

De acordo com essa tese, uma densa rede de associações secundárias ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social. Assim, contradizendo o receio de sectarismo manifestado por pensadores como Jean-Jacques Rousseau, numa comunidade cívica as associações de indivíduos que pensam da mesma forma contribui para um governo democrático eficaz.³⁰

Mais recentemente, uma linha independente de pesquisa veio reforçar a idéia de que o associacionismo é precondição necessária para o governo democrático. Sintetizando os resultados de estudos de caso sobre desenvolvimento no Terceiro Mundo, Milton Esman e Norman Uphoff concluem que as associações locais têm papel crucial nas estratégias de desenvolvimento rural bem-sucedidas:

“É essencial contar com uma vasta rede de associações para poder verdadeiramente combater a pobreza em massa nas condições que deverão prevalecer na maioria dos países em desenvolvimento num futuro previsível. (...) Embora sejam necessários outros elementos — investimentos em infra-estrutura, políticas públicas subsidiárias, tecnologias apropriadas e instituições burocráticas e de mercado —, não podemos conceber nenhuma estratégia de desenvolvimento rural que combine aumento de produtividade com ampla distribuição de benefícios na qual as organizações participativas locais não tenham papel destacado.”³¹

Infelizmente, do ponto de vista da engenharia social, Esman e Uphoff constataam que as organizações locais “implantadas” de fora apresentam elevado índice de fracasso. As organizações locais mais bem-sucedidas representam iniciativas autóctones participativas em comunidades locais relativamente coesas.³²

Embora Esman e Uphoff não o digam explicitamente, suas conclusões são condizentes com a interpretação de Banfield acerca da situação em Montegrano, “onde a pobreza e o atraso se devem em grande parte (mas não inteiramente) à incapacidade de seus habitantes de agir em conjunto pelo bem comum ou mesmo visando a qualquer objetivo que transcenda aos interesses materiais imediatos da família nuclear”.³³ Os críticos de Banfield discordam de sua idéia de atribuir a um *ethos* esse comportamento, mas não refutam sua descrição da inexistência de colaboração em Montegrano, a incrível falta de “ação deliberadamente pactuada” visando a melhorar as condições da comunidade.³⁴

Tanto os defensores quanto os críticos do republicanismo cívico fizeram proposições filosóficas interessantes. Vamos, pois, abordar a questão que até agora não foi tratada empiricamente: existe alguma conexão entre o civismo de uma comunidade e a qualidade de sua governança?

A COMUNIDADE CÍVICA: VERIFICAÇÃO DA TEORIA

Na falta de dados etnográficos detalhados sobre as centenas de comunidades existentes nas regiões italianas, como saber até que ponto a vida social e política de cada região se aproxima do ideal de uma comunidade cívica? Que evidências sistemáticas existem dos padrões de solidariedade social e de participação cívica? Apresentaremos aqui dados referentes a quatro indicadores do civismo da vida regional — dois que correspondem diretamente à concepção geral de Tocqueville acerca do que chamamos de comunidade cívica e dois que se referem mais precisamente ao comportamento político.

Um indicador básico da sociabilidade cívica é a vibração da vida associativa. Felizmente, um levantamento de todas as associações da Itália, locais e nacionais, permite-nos especificar precisamente o número de clubes de futebol amador, sociedades orfeônicas, clubes de excursionistas, grupos de ornitófilos, grêmios literários, associações de caçadores, Lions Clubs etc. existentes em cada comunidade e região italianas.³⁵ A tabela 4.1 relaciona as principais áreas de atividade dessas associações recreativas e culturais.

Deixando de lado por enquanto os sindicatos trabalhistas, os clubes desportivos são de longe o tipo mais comum de associação secundária existente entre os italianos, mas outras atividades culturais e recreativas também ocupam lugar de destaque. Padronizados em função das diferenças populacionais, esses dados mostram que, no tocante à efervescência de sua vida associativa, certas regiões italianas rivalizam com a América de agremiadores natos descrita por Tocqueville, ao passo que os habitantes de outras regiões correspondem perfeitamente ao típico “familista amoral” isolado e desconfiado da Montegrano de Banfield. Nas 20 regiões italianas, a quantidade de clubes desportivos varia de um clube por 377 habitantes em Valle d’Aosta e 549 em Trentino-Alto Adige a um clube por 1.847 habitantes na Puglia. Os números referentes a outras associações que não clubes desportivos variam de 1.050 habitantes por grupo

em Trentino-Alto Adige e 2.117 na Ligúria a 13.100 habitantes por grupo na Sardenha. Eis as primeiras pistas para sabermos que regiões se aproximam mais do ideal da comunidade cívica.³⁶

Tabela 4.1
Associações locais na Itália: esferas de atividade

Esfera de atividade	Percentual de associações
Clubes desportivos	73
Outras associações	27
Entre as quais:	
Recreação	42
Atividades culturais e científicas	21
Música e teatro	19
Técnicas ou econômicas	4
Saúde e serviços sociais	4
Outras	10

Fonte: Mortara, Alberto (ed.), *Le associazioni italiane*. Milano, Franco Angeli, 1985. p. 57.

Tocqueville também destacou a conexão existente na sociedade moderna entre vitalidade cívica, associações e periódicos locais:

“Quando já não mais existem laços firmes e duradouros a unir os homens, é impossível obter a cooperação de um bom número deles, a não ser que se consiga convencer cada homem cujo auxílio é necessário de que ele estará servindo aos seus próprios interesses unindo voluntariamente seus esforços aos de todos os demais. Isso não pode ser feito habitualmente e convenientemente sem o auxílio de um jornal. Somente um jornal pode apresentar a mil leitores o mesmo pensamento ao mesmo tempo. (...) Portanto uma associação democrática dificilmente pode prescindir de um jornal.”³⁷

No mundo contemporâneo, outros meios de comunicação de massa também suprem a função do pregoeiro público, mas na Itália de hoje, em particular, os jornais continuam sendo o meio que reserva maior espaço às questões comunitárias. Os leitores de jornais são mais informados do que os não-leitores e portanto têm mais condições de participar das deliberações cívicas. Assim, o número de leitores de jornais reflete o interesse dos cidadãos pelos assuntos comunitários.

O público leitor de jornais varia muito entre as regiões italianas.³⁸ Em 1975, a proporção de famílias em que pelo menos um de seus membros lia um jornal diário variava de 80% na Ligúria a 35% em Molise. Este é, pois, o segundo da-

do para averiguarmos até que ponto a vida política e social nas regiões italianas se aproxima de uma comunidade cívica.

Normalmente o índice de comparecimento às urnas dá uma medida da participação política. Na Itália, porém, o número de votantes nas eleições gerais não é um bom indicador da participação cívica por várias razões:

- Até recentemente, pela lei italiana, todo cidadão era obrigado a votar nas eleições gerais; embora o cumprimento dessa lei fosse irregular, provavelmente ela levava às urnas muitas pessoas cuja motivação não era propriamente “cívica”.
- Como as organizações partidárias obviamente têm motivos para influenciar as eleições, o comparecimento às urnas provavelmente varia de acordo com a força dos partidos, independentemente do engajamento cívico dos eleitores.
- Em muitas partes da península onde predomina a política do clientelismo, votar nas eleições gerais é muito mais um *quid pro quo* envolvendo vantagens pessoais imediatas do que um sinal de participação “cívica”.

A partir de 1974, porém, visando a dirimir uma série de questões controversas, passou-se a recorrer a um dispositivo constitucional até então jamais utilizado e que previa a realização de referendos nacionais. Algumas dessas deliberações, como a votação de 1974 para legalizar o divórcio, mexeram com crenças religiosas profundamente arraigadas. Outras, como o referendo de 1985 sobre a escala móvel dos salários nacionais, afetaram o bolso de muitos eleitores e provocaram cisões nas classes sociais. Outras ainda, como o pleito de 1981 sobre as leis antiterrorismo ou o de 1987 sobre a energia nuclear, engendraram novas facções no quadro político. Em cada referendo os cidadãos eram chamados a manifestar-se a respeito de uma importante questão pública.

A votação nesses referendos foi bem menor que nas eleições gerais, certamente por inexistirem as motivações “não-civis” anteriormente mencionadas. Nas últimas décadas, o comparecimento às urnas foi, em média, superior a 90%, ao passo que nos sucessivos referendos ele caiu de 86% no primeiro referendo em 1974 para 64% no último referendo em 1987. Como observou o maior especialista em referendos da Itália: “Os que utilizam o voto como instrumento de ‘troca’ têm poucos motivos para comparecer às urnas quando a eleição (como no caso do referendo) não lhes oferece a possibilidade de obter vantagens pessoais imediatas”.³⁹ A principal motivação de quem vota num referendo é a preocupação com as questões públicas, aumentada talvez por um senso mais aguçado do dever cívico, de modo que o número de votantes num referendo oferece uma medida relativamente “depurada” da participação cívica.

As diferenças regionais no número de votantes nos sucessivos referendos revelaram-se marcantes e estáveis, mesmo quando as médias nacionais decaíram. O índice de comparecimento às urnas nos cinco principais referendos realizados entre 1974 e 1987 — cujos resultados se acham disponíveis para cada região — foi em média de 89% na Emilia-Romagna, contra 60% na Calábria. Além

disso, a classificação regional no tocante ao índice de comparecimento foi praticamente idêntica em todos os referendos: divórcio (1974), financiamento público dos partidos (1978), terrorismo e segurança pública (1981), escala móvel dos salários (1985) e energia nuclear (1987). Em suma, os cidadãos de certas partes da Itália decidiram participar ativamente das deliberações públicas sobre uma ampla gama de questões, ao passo que os de outras regiões preferiram omitir-se. Assim, para obtermos uma terceira medida da participação cívica, elaboramos um indicador sintético do comparecimento às urnas em cinco desses referendos (ver tabela 4.2).⁴⁰

Tabela 4.2
Índice de comparecimento a referendos, 1974-87

Ano	Assunto	Carga fatorial
1974	Legalização do divórcio	0,990
1978	Financiamento público dos partidos	0,988
1981	Segurança pública e antiterrorismo	0,996
1985	Escala móvel dos salários	0,991
1987	Energia nuclear	0,976

Embora o número de votantes nas eleições gerais não seja uma boa medida da motivação cívica, o sufrágio italiano tem uma característica especial que fornece informações importantes sobre as práticas políticas regionais. Nas eleições nacionais, todos os votantes têm que eleger uma única chapa partidária, e as cadeiras do Legislativo são distribuídas entre os partidos por representação proporcional. Além disso, porém, os eleitores podem, se quiserem, indicar sua preferência por um determinado candidato integrante da chapa que escolheram. No plano nacional, somente uma minoria de eleitores exerce esse "voto preferencial", mas, nas áreas onde as legendas partidárias basicamente servem de biombo para a prática do clientelismo, o voto preferencial é avidamente disputado pelas facções rivais. Nessas áreas, o voto preferencial torna-se essencial para as relações de clientelismo.

No entender dos estudiosos da política italiana, a incidência do voto preferencial é reconhecidamente um indicador seguro do personalismo, do sectarismo e da política de clientelismo, e mais adiante apresentaremos outros dados que corroboram essa interpretação.⁴¹ Logo, o voto preferencial pode ser considerado um sinal da inexistência de uma comunidade cívica. As diferenças regionais no tocante ao uso do voto preferencial mantiveram-se estáveis por décadas, variando de 17% na Emilia-Romagna e na Lombardia a 50% na Campânia e na Calábria. A tabela 4.3 apresenta um índice composto do voto preferencial em seis eleições nacionais, de 1953 a 1979, que serve como quarto elemento para avaliar o civismo das regiões italianas.⁴²

Tabela 4.3
Índice de voto preferencial, 1953-79

Ano da eleição	Carga fatorial
Voto preferencial, 1953	0,971
Voto preferencial, 1958	0,982
Voto preferencial, 1963	0,984
Voto preferencial, 1972	0,982
Voto preferencial, 1976	0,970
Voto preferencial, 1979	0,978

Se nossa análise das motivações e das realidades políticas subjacentes à votação nos referendos e ao voto preferencial estiver correta, então ambos devem estar negativamente correlacionados — um refletindo a política do debate e o outro, a política do clientelismo. É o que mostra a figura 4.3. Em certas regiões os cidadãos comparecem maciçamente às urnas para manifestar-se a respeito de uma ampla gama de questões públicas, mas abstêm-se do voto preferencial personalizado nas eleições gerais. Em outras, os cidadãos se deixam envolver pelo clientelismo. Geralmente eles deixam passar a oportunidade de manifestar-se sobre as questões públicas, uma vez que consideram o voto basicamente uma troca numa relação de dependência imediatista e altamente personalizada.

Figura 4.3
Comparecimento a referendos e voto preferencial

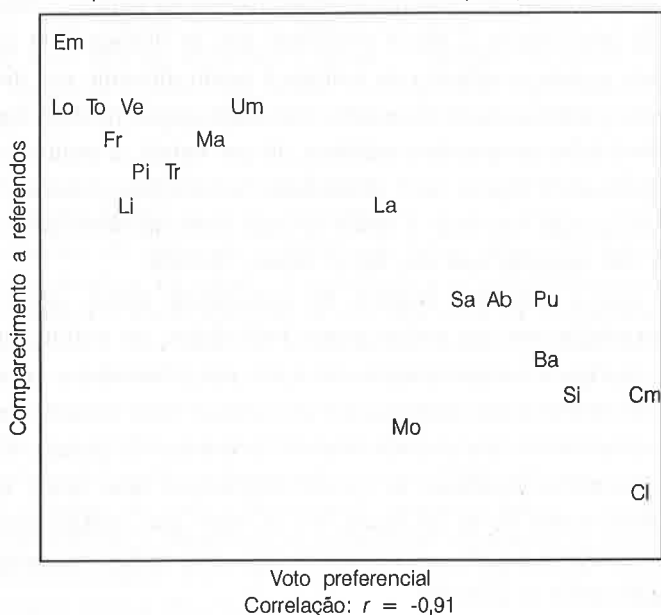


Tabela 4.4
Índice de comunidade cívica

Componente	Carga fatorial
Voto preferencial, 1953-79	-0,947
Comparecimento a referendo, 1974-87	0,944
Leitura de jornais, 1975	0,893
Escassez de associações desportivas e culturais, 1981	-0,891 ^a

^a Como indicado no texto, a pontuação nessa variável é feita de modo a que um número elevado corresponda a uma quantidade menor de associações.

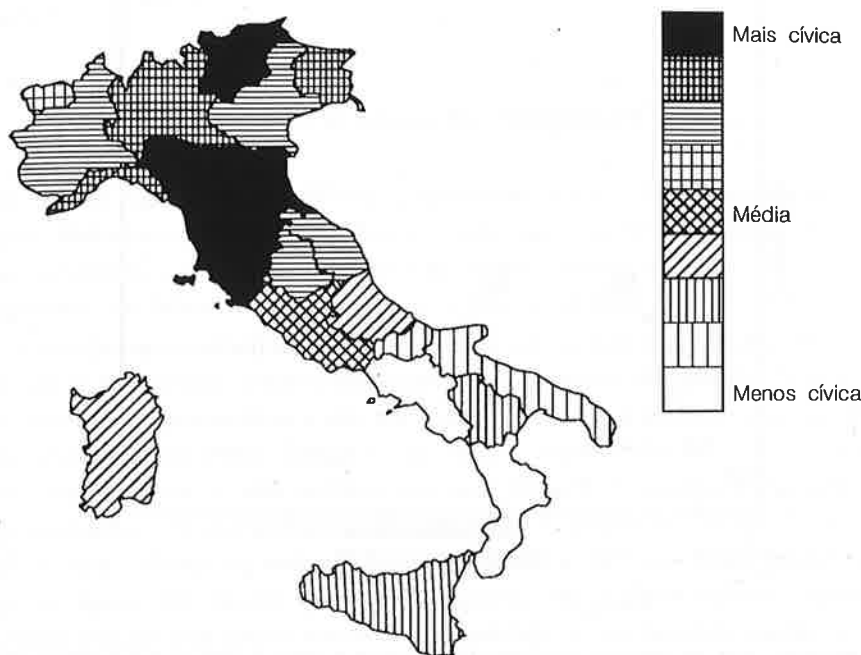
Intercorrelações (<i>r</i>) entre componentes do índice de comunidade cívica				
	Vpref	Refer	Jorn	Assoc
Vpref	1,00	-0,91	-0,77	0,82
Refer	-0,91	1,00	0,79	-0,76
Jorn	-0,77	0,79	1,00	-0,73
Assoc	0,82	-0,76	-0,73	1,00

Nota: Todas as correlações acima são estatisticamente relevantes no nível 0,001 ou mais.

Ambos os grupos estão de certo modo “participando da política”. Não é tanto a *quantidade* da participação e sim a *qualidade* que os distingue. O caráter da participação varia porque a natureza da política é muito diferente nas duas áreas. O comportamento político em certas regiões pressupõe que a política implica deliberação coletiva sobre as questões públicas. Já em outras, a política é hierarquicamente organizada e liga-se mais diretamente a vantagens pessoais. *Por que* existem essas diferenças regionais e quais as suas conseqüências para a governança regional são questões que em breve iremos abordar.

De acordo com a idéia que fazemos da comunidade cívica, existe de fato uma estreita correlação entre os nossos quatro indicadores, na medida em que as regiões onde é maciço o comparecimento às urnas nos referendos e inexpressivo o uso do voto preferencial são praticamente as mesmas onde existem uma densa rede de associações civis e um elevado número de leitores de jornais. Logo, podemos convenientemente combinar os quatro indicadores num único índice de comunidade cívica, como se vê na figura 4.4. É claro que, isoladamente, qualquer indicador do civismo pode ser enganoso, mas esse índice composto reflete um padrão significativo e coerente.

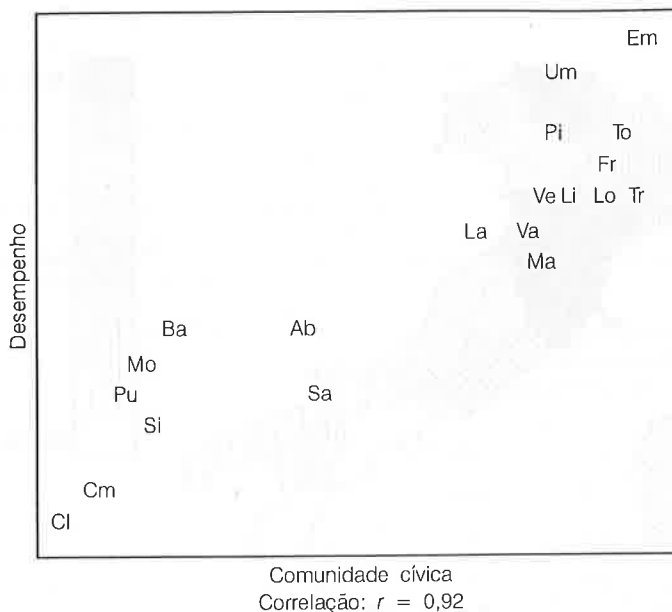
Figura 4.4
A comunidade cívica nas regiões italianas



A figura 4.4, por sua vez, ilustra os níveis de civismo nas 20 regiões italianas. Nas regiões mais cívicas, como a Emilia-Romagna, os cidadãos participam ativamente de todo tipo de associações locais — grêmios literários, orfeões locais, clubes de caçadores e assim por diante. Acompanham com interesse os assuntos cívicos veiculados na imprensa local e envolvem-se na política por nutrirem convicções programáticas. Já nas regiões menos cívicas, como a Calábria, os eleitores comparecem às urnas não para se manifestar sobre as questões públicas, mas por causa das relações hierárquicas de clientelismo. A inexistência de associações cívicas e a escassez de meios de comunicação locais nestas últimas regiões significam que os cidadãos raramente se envolvem nos assuntos comunitários.

A vida pública é muito diferente nesses dois tipos de comunidade. Numa região cívica, quando dois cidadãos se encontram na rua, provavelmente *ambos* já leram em casa o jornal daquele dia; numa região menos cívica, quando duas pessoas se encontram, provavelmente *nenhuma* delas leu o jornal. Mais da metade dos cidadãos das regiões cívicas *jamais* exerceu o voto preferencial em sua vida; mais da metade dos eleitores das regiões menos cívicas diz que *sempre* votou assim.⁴³ Ser membro de clubes desportivos, grupos culturais e recreativos, organizações comunitárias e filantrópicas, associações educativas e juvenis, entre outros, é aproximadamente duas vezes mais comum nas regiões mais cívicas do que nas regiões menos cívicas.⁴⁴

Figura 4.5
Comunidade cívica e desempenho institucional



Mesmo uma rápida comparação da figura 4.4 com a figura 4.1 mostra uma notável coincidência entre o desempenho de um governo regional e o grau de participação na vida social e política da região. A força dessa relação aparece com clareza meridiana na figura 4.5. Não só o civismo distingue as regiões com bom desempenho situadas no quadrante superior direito das regiões atrasadas que figuram no quadrante inferior esquerdo, como até mesmo as diferenças mais sutis de desempenho *dentro* de cada quadrante guardam estreita relação com nossa avaliação da vida comunitária.⁴⁵ Nesse sentido, a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico, tal como indicado na figura 4.2. Quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo.

Essa relação é tão forte que, quando levamos em conta o civismo de uma região, a relação anteriormente observada entre desenvolvimento econômico e desempenho institucional fica inteiramente ofuscada.⁴⁶ Em outras palavras, parece que as regiões economicamente mais adiantadas têm governos regionais mais eficientes simplesmente porque nelas há maior participação cívica. Certamente a ligação entre comunidade cívica e desenvolvimento econômico é em si mesma interessante e importante, e tornaremos a examiná-la nos capítulos 5 e 6. Por ora é suficiente reconhecer que o desempenho de um governo regional está de algum modo estreitamente relacionado com o caráter cívico da vida so-

cial e política da região. As regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes. Que têm de tão especial essas comunidades?

VIDA SOCIAL E POLÍTICA NA COMUNIDADE CÍVICA

Em muitos aspectos, a vida numa comunidade cívica é fundamentalmente singular. Podemos compreender melhor as implicações sociais e políticas do civismo valendo-nos dos dados obtidos em nossas sondagens junto aos políticos regionais, aos líderes comunitários e ao público em geral.

Consideremos primeiramente alguns dados que corroboram a nossa afirmação de que a participação política nas regiões menos cívicas é induzida pela prática do clientelismo personalista e não por compromissos programáticos com as questões públicas. Em 1982, indagamos de líderes comunitários de todo o país se eles consideravam a vida política em suas respectivas regiões razoavelmente “programática” ou razoavelmente “clientelista”. A proporção dos que a descreveram como clientelista variou de 85% em Molise a 14% em Friuli-Veneza Giulia. A figura 4.6 mostra que essas descrições da política regional guardam estreita relação com nosso índice de comunidade cívica (particularmente se levarmos em conta a atenuação estatística produzida por amostras muito reduzidas e o conseqüente erro de amostragem). As regiões onde os cidadãos usam o voto preferencial, mas não votam nos referendos, nem pertencem a associações cívicas, nem lêem jornais são as mesmas cujos líderes descrevem a política regional como clientelista, em vez de programática.

Cidadãos e políticos nos fornecem subsídios para estabelecer a incidência da política de clientelismo personalizado. Os cidadãos das regiões menos cívicas dizem ter contatos pessoais muito mais freqüentes com seus representantes do que os cidadãos do Norte, onde há maior civismo.⁴⁷ Além disso, tais contatos envolvem principalmente assuntos pessoais, em vez de questões públicas de interesse geral. Na sondagem que realizamos em 1988, 20% dos eleitores das regiões menos cívicas admitiram que ocasionalmente “pedem ajuda a algum político para obter licenças, empregos e assim por diante”, contra apenas 5% dos eleitores nas regiões mais cívicas. Esse “contato particular” não é determinado pelos fatores demográficos normalmente associados à participação política, como educação, classe social, renda, engajamento político, partidarismo ou faixa etária, porém é muito mais comum em *todas* as categorias sociais nas regiões menos cívicas. Essa forma de participação parece depender menos de *quem* você é do que de *onde* você está.⁴⁸

Figura 4.6
Clientelismo e comunidade cívica

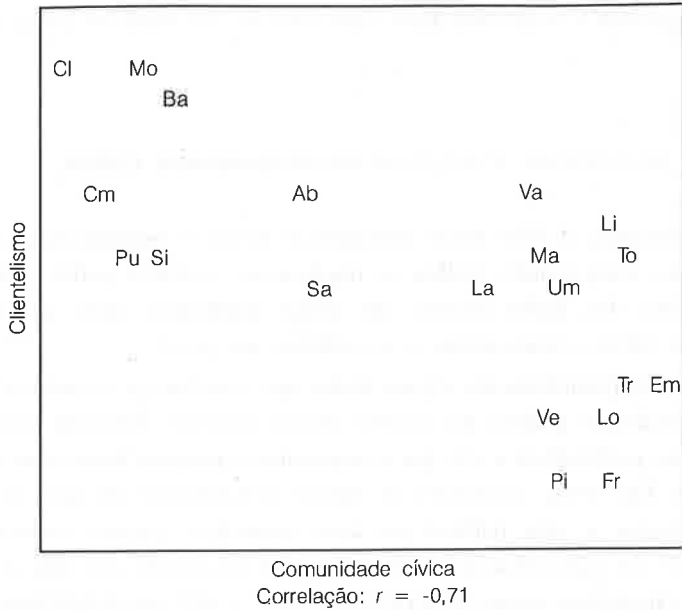
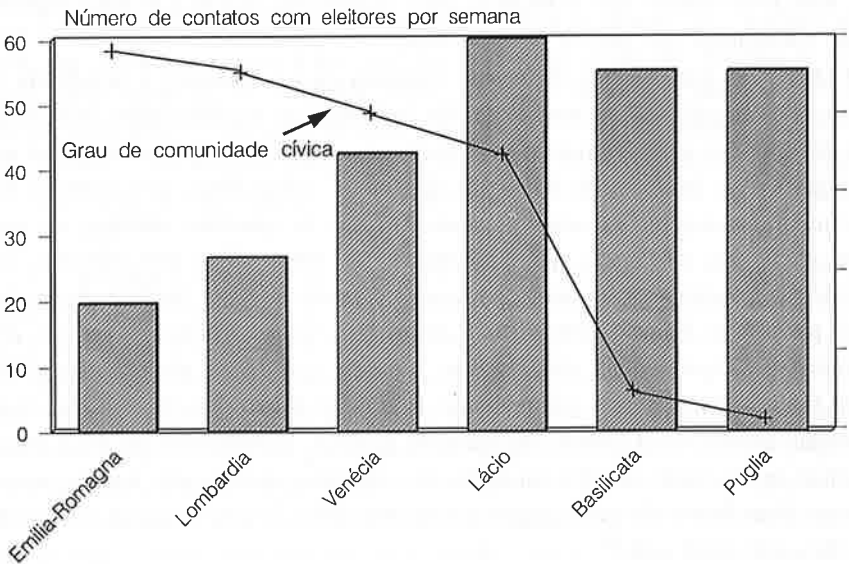


Figura 4.7
Contatos particulares com eleitores e comunidade cívica



Os subsídios obtidos em nossas sondagens junto aos conselheiros regionais são inteiramente condizentes com esse quadro. Perguntamos a cada conselheiro quantos cidadãos o haviam procurado na semana anterior e por que motivo. Os resultados de todas as nossas quatro baterias de entrevistas foram praticamente idênticos. Os conselheiros da Emilia-Romagna, a região mais cívica, disseram que costumam receber menos de 20 eleitores numa semana normal, ao passo que os conselheiros das regiões menos cívicas registram de 55 a 60 contatos por semana. (A figura 4.7 mostra os resultados em todas as seis regiões.)

Nas regiões menos cívicas, a esmagadora maioria desses encontros envolve pedidos de emprego e pistolão, enquanto na Emilia é mais provável que os contatos digam respeito a assuntos legais ou da administração. Na Puglia ou na Basilicata, normalmente um conselheiro recebe diariamente cerca de oito a 10 pedidos de emprego ou outros favores, contra cerca de um pedido desses por dia na Emilia-Romagna. Por outro lado, o conselheiro da Emilia diz receber cerca de um cidadão por dia para tratar de alguma questão de interesse público, um tipo de assunto que praticamente nunca é tratado com um conselheiro da Puglia ou da Basilicata. Em suma, os cidadãos das regiões mais cívicas procuram seus representantes com muito menos frequência e, quando o fazem, normalmente é para falar de política e não de pistolões.

Até agora nosso exame das características que distinguem as comunidades cívicas das menos cívicas concentrou-se no comportamento do cidadão comum, mas existem também diferenças reveladoras no que diz respeito ao caráter das elites políticas nos dois tipos de região. Nas regiões menos cívicas, como vimos, a política se caracteriza por relações verticais de autoridade e dependência, tal como corporificadas no sistema clientelista. A política nessas regiões é fundamentalmente mais elitista. As relações de autoridade na esfera política espelham fielmente as relações autoritárias num contexto social mais amplo.⁴⁹

Não é de admirar, portanto, que os líderes políticos das regiões menos cívicas sejam provenientes de um segmento mais estreito da hierarquia social. No Sul, menos cívico, os níveis de instrução entre os cidadãos comuns são ligeiramente inferiores aos do Norte; em 1971, apenas 2,6% dos habitantes sulistas tinham nível superior, contra 2,9% dos nortistas. Entre as elites políticas, porém, os níveis de instrução são consideravelmente *mais altos* no Sul. Somente 13% dos conselheiros na Puglia e na Basilicata não têm formação universitária, contra 33-40% no Norte, onde as regiões são mais cívicas. Em outras palavras, a elite regional das regiões menos cívicas é quase toda proveniente do segmento mais privilegiado da população, ao passo que muitos líderes políticos das regiões mais cívicas são de origem mais modesta.⁵⁰

Os líderes políticos das regiões cívicas apóiam mais entusiasticamente a igualdade política do que seus colegas das regiões menos cívicas. Em nossos primeiros encontros com os conselheiros recém-eleitos em 1970, os das regiões mais cívicas, como a Emilia-Romagna e a Lombardia, mostraram-se mais simpáticos à idéia da participação popular nos assuntos regionais, enquanto os líderes das regiões menos cívicas mostraram-se mais céticos.⁵¹

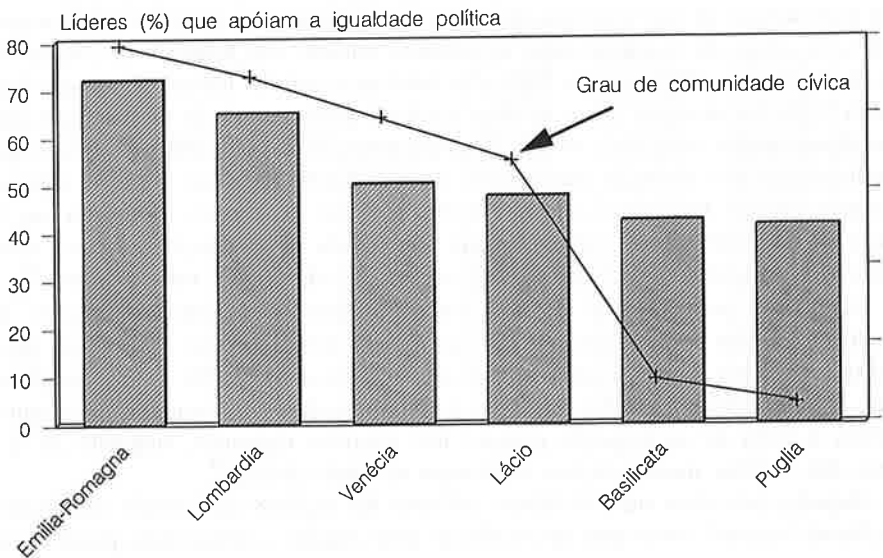
Naqueles primeiros anos, os líderes políticos das regiões mais cívicas exaltavam a reforma regional como uma oportunidade para ampliar a democracia popular na

Itália, mas os líderes das regiões menos cívicas estavam aturdidos com essa retórica populista que reclamava mais poderes para o povo. À medida que a nova instituição ia amadurecendo nos anos 70 e a euforia inicial se esvanecia, os líderes regionais italianos que antes enalteciam a democracia direta foram-se tornando mais circunspectos. Em todo o país, os esforços para aumentar a participação popular no governo regional foram cedendo o passo à preocupação com a eficiência e a eficácia administrativas. Mesmo assim, continuou havendo nítidas diferenças entre os líderes das diversas regiões no tocante ao apoio dado à igualdade política.

Algumas dessas diferenças de perfil podem ser captadas através de quatro itens que submetemos aos conselheiros regionais em todas as quatro sondagens realizadas de 1970 a 1988 e com os quais eles deveriam simplesmente concordar ou discordar. Os resultados foram por nós combinados num único índice de apoio à igualdade política. Os conselheiros que mais somaram pontos nesse índice são igualitários confessos. Já os que fizeram menos pontos no índice de apoio à igualdade política se mostram céticos quanto ao discernimento do cidadão comum e chegam às vezes a duvidar até do sufrágio universal. Para eles deve haver uma liderança forte, especialmente por parte das elites tradicionais.

A figura 4.8 mostra as nítidas diferenças entre as seis elites regionais no que diz respeito ao apoio à igualdade política, o que reflete quase perfeitamente o civismo da comunidade regional. Onde as associações prosperam, onde os cidadãos se interessam pelas questões comunitárias e votam por convicção e não por clientelismo, aí é que vamos também encontrar líderes que acreditam na democracia e não na hierarquia social e política.

Figura 4.8
Apoio dos líderes à igualdade política e comunidade cívica



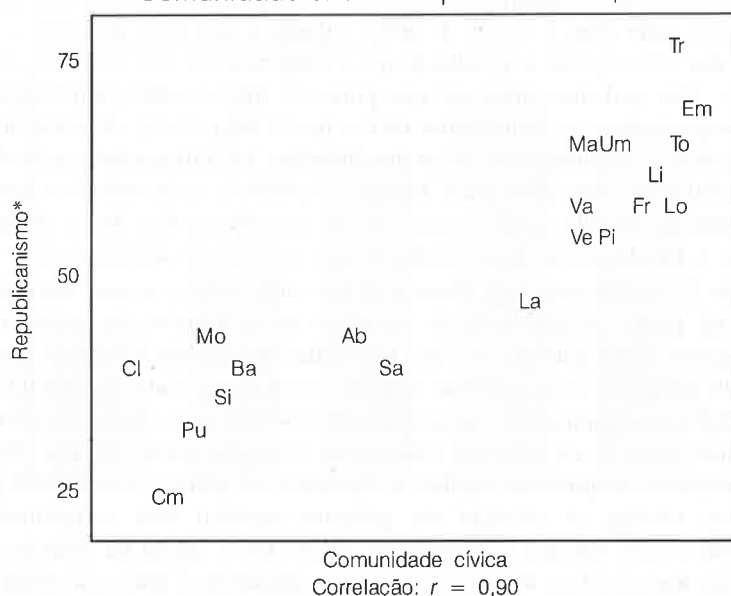
Índice de apoio à igualdade política

1. As pessoas devem poder votar mesmo que não tenham discernimento para tanto.
2. Poucas pessoas sabem de fato o que é melhor para elas a longo prazo.*
3. Certas pessoas estão mais capacitadas a liderar este país em virtude de suas tradições e origens familiares.*
4. Sempre será necessário contar com alguns indivíduos fortes e capazes, que saibam comandar.*

* Nesses itens, a pontuação é inversa.

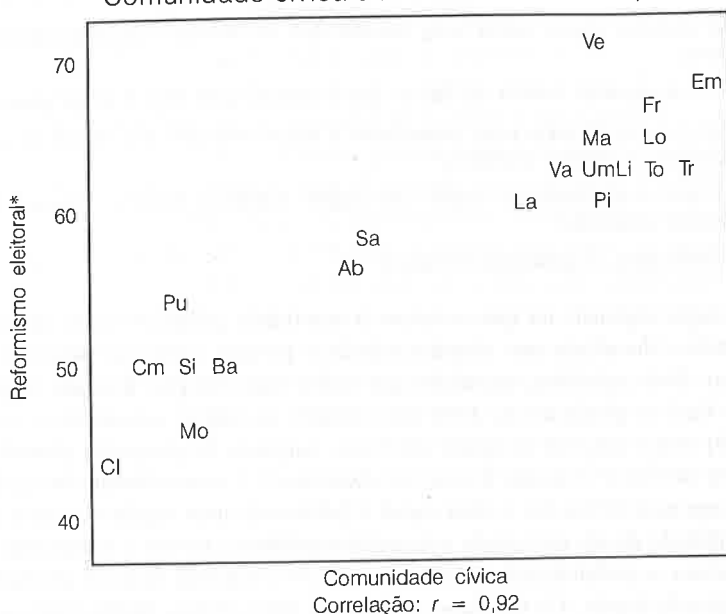
Essas diferenças regionais no que se refere à autoridade política tiveram uma influência profunda e duradoura nas atitudes populares perante a própria estrutura do governo italiano. Dois episódios, separados por quase meio século, ilustram magnificamente esse fato: o plebiscito de 1946 para manter ou não a monarquia e o referendo de 1991 sobre reforma eleitoral, um vasto conjunto de propostas visando a inibir a "compra de votos" e outras formas de clientelismo. Como mostram as figuras 4.9 e 4.10, quanto mais cívica era a vida social e política de uma região nos anos 70, maior a probabilidade de ela ter votado a favor da república e contra a monarquia 30 anos antes, e maior a probabilidade de ela ter apoiado a reforma eleitoral igualitária mais de uma década depois. Os cidadãos das regiões mais cívicas, assim como seus líderes, têm uma aversão generalizada pelas estruturas de poder hierarquizadas.

Figura 4.9
Comunidade cívica e republicanismo, 1946



* Percentual do eleitorado que votou contra a monarquia em 1946.

Figura 4.10
Comunidade cívica e reformismo eleitoral, 1991



* Percentual do eleitorado que votou pela reforma eleitoral em 1991.

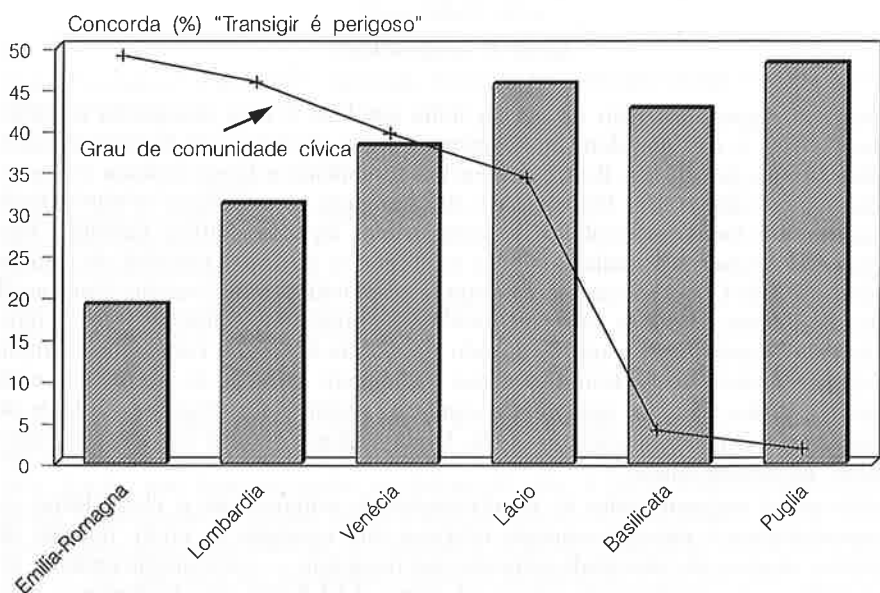
Em suma, o civismo tem a ver com igualdade e também com engajamento. É impossível especificar as complexas conexões causais subjacentes a esse conjunto de relações entre elite e massa. É inútil indagar o que vem primeiro — o compromisso dos líderes com a igualdade ou o compromisso dos cidadãos com o engajamento. Não podemos saber até que ponto os líderes estão simplesmente reagindo à competência e ao entusiasmo cívico (ou à falta deste) do eleitorado, nem até que ponto o engajamento cívico dos cidadãos foi influenciado pela disposição (ou relutância) das elites para tolerar a igualdade e incentivar a participação. As atitudes da elite e das massas são na verdade os dois lados de uma mesma moeda e combinam-se num equilíbrio que se reforça mutuamente.

No capítulo 5 mostraremos que essas relações entre elite e massa vêm evoluindo desde há muito. Assim, seria de estranhar se as atitudes de ambas não fossem congruentes. Uma situação em que haja elites autoritárias e massas agressivas não pode constituir um equilíbrio estável, assim como uma conjuntura de líderes comedidos e seguidores complacentes dificilmente seria mais duradoura. Os quadros mais estáveis de relações elite-massa com que realmente nos deparamos permitem-nos compreender melhor a dinâmica da política nas regiões cívicas e menos cívicas. A eficácia do governo regional está estreitamente relacionada com o grau em que o intercâmbio entre elite e massa na vida da região se organiza horizontal ou hierarquicamente. A igualdade é uma característica essencial da comunidade cívica.⁵²

Os líderes políticos das regiões cívicas também se mostram mais propensos a transigir do que os líderes das regiões menos cívicas. Como veremos em breve, nada prova que a política nas regiões cívicas esteja menos sujeita a conflitos e controvérsias, mas seus líderes estão mais dispostos a dirimir seus conflitos. As regiões cívicas se caracterizam não pela falta de partidarismo, mas por um partidarismo aberto. Esse importante contraste entre política cívica e política menos cívica é visível na figura 4.11, que mostra a reação dos conselheiros — nas quatro sondagens por nós realizadas ao longo de mais de 20 anos — à seguinte proposição: “Transigir com adversários políticos é perigoso porque normalmente se acaba traíndo o próprio lado”. Na região mais cívica, somente 19% dos líderes políticos concordaram — menos da metade do índice verificado entre os políticos das regiões menos cívicas. Os políticos das regiões cívicas não negam a realidade dos interesses conflitantes, mas não receiam fazer acordos criativos.⁵³ Isso também faz parte das características da comunidade cívica que ajudam a explicar por que o governo funciona melhor num tal contexto.

Em termos operacionais, a comunidade cívica se define em parte pela densidade da malha de associações culturais e recreativas locais. Tal definição exclui, porém, três afiliações que são importantes para muitos italianos — os sindicatos, a Igreja e os partidos políticos. O contexto cívico exerce efeitos distintos no tocante à afiliação a esses três diferentes tipos de organização.

Figura 4.11
Resistência dos líderes a transigir e comunidade cívica



Sindicatos

Em muitos países (especialmente naqueles onde a sindicalização é obrigatória), a afiliação aos sindicatos é basicamente involuntária e portanto tem pouca importância cívica. Na Itália, porém, a sindicalização é voluntária e significa muito mais do que simplesmente poder ter um determinado emprego.⁵⁴ A fragmentação ideológica do movimento sindical italiano oferece um amplo leque de opções de afiliação política — comunista, católica, neofascista, socialista ou nenhuma destas. Os sindicatos de trabalhadores rurais e de “colarinho branco” são mais importantes na Itália do que em muitos outros países, o que torna maiores as possibilidades de afiliação. Salvatore Coi afirma que “a motivação política e a tradição ideológica” são mais importantes do que a estrutura econômica na determinação da afiliação sindical na Itália.⁵⁵ Logo, a sindicalização tem maior importância cívica na Itália do que em outros países.

A afiliação sindical é muito mais comum nas regiões mais cívicas. Na verdade, sua incidência é cerca de duas vezes maior nas regiões mais cívicas, *considerando* a ocupação dos respondentes: *entre* os colarinhos brancos, *entre* os agricultores, *entre* os profissionais liberais, *entre* os empresários autônomos etc., o índice de sindicalização é mais elevado nas regiões mais cívicas. Por outro lado, a afiliação sindical não está relacionada com o grau de instrução, nem com a faixa etária, nem com a urbanização, e as diferenças por classe social são menores do que se poderia esperar. A sindicalização é quase tão comum entre os profissionais liberais e os executivos nas regiões cívicas quanto entre os trabalhadores manuais nas regiões menos cívicas.⁵⁶ O contexto cívico é quase tão importante quanto o *status* sócio-econômico como fator determinante da sindicalização na Itália. Nas regiões cívicas, a solidariedade no local de trabalho faz parte do contexto mais amplo de solidariedade social.⁵⁷

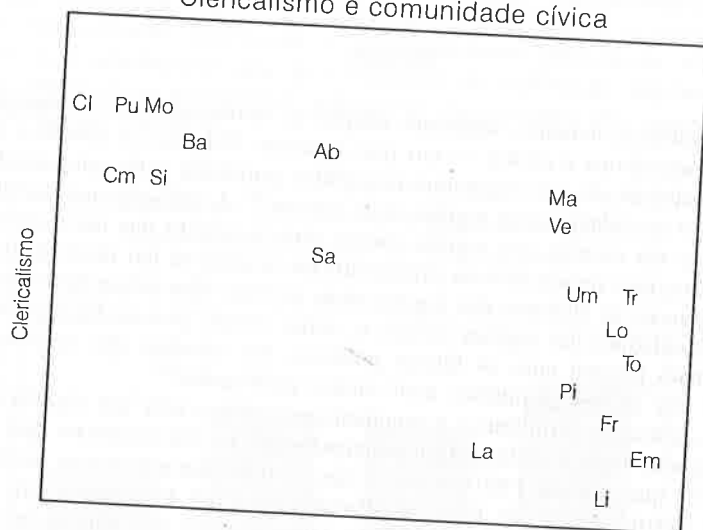
Igreja e religiosidade

A religião organizada, pelo menos na Itália católica, é uma alternativa à comunidade cívica e não um elemento integrante desta. Ao longo da história italiana, a presença do papado em Roma influenciou fortemente a Igreja italiana e sua relação com a vida cívica. Por mais de 30 anos após a unificação, o *non expedit* papal proibiu todos os católicos de participarem da vida política nacional, mas depois da II Guerra Mundial a Igreja se tornou a principal parceira do partido da Democracia Cristã. Apesar das reformas promovidas pelo Concílio Vaticano II e do surgimento de várias correntes ideológicas divergentes entre os fiéis, a Igreja italiana conserva boa parte do legado da Contra-Reforma, como por exemplo a ênfase na hierarquia eclesiástica e nas tradicionais virtudes da obediência e da aceitação, pelos fiéis, de sua própria condição social.⁵⁸ Os vínculos verticais de autoridade são mais característicos da Igreja italiana do que os vínculos horizontais de solidariedade.

No plano regional, todas as manifestações de religiosidade e clericalismo — comparecimento à missa, casamento religioso (em oposição ao civil), rejeição do divórcio, mostras de identidade religiosa nas pesquisas — estão negativamente relacionadas com o engajamento cívico. (A figura 4.12 ilustra esse fenômeno.) Tam-

bém no plano individual, parece haver incompatibilidade entre sentimentos religiosos e engajamento cívico. Dos italianos que vão à missa mais de uma vez por semana, 52% dizem que raramente lêem jornais e 51% dizem que jamais discutem política; entre os ateus confessos, os índices correspondentes são 13 e 17%.⁵⁹ Os que vão à missa demonstram maior satisfação com a vida e com o regime político vigente do que os demais italianos. Eles parecem estar mais preocupados com a cidade de Deus do que com a cidade dos homens.

Figura 4.12
Clericalismo e comunidade cívica



Comunidade cívica
Correlação: $r = -0,76$

Nota: Clericalismo é um índice composto, baseado na pontuação obtida nos oito indicadores seguintes:

Componente	Carga
Índice de casamentos religiosos, 1976	0,952
Índice de divórcios, 1986	-0,915
Índice de casamentos religiosos, 1986	0,862
Referendo contra o divórcio, 1974	0,842
Índice de divórcios, 1973	-0,796
Pesquisa: "Você é uma pessoa religiosa?"	0,792
Pesquisa: "Com que frequência você vai à igreja?"	0,783
Pesquisa: "Para você a religião é importante?"	0,767

Nas duas primeiras décadas após a II Guerra Mundial, muitos italianos filiaram-se à Ação Católica, uma federação de associações católicas laicas prestigiada pela Igreja, que buscava então se sintonizar com a Itália recém-democratizada. Maior organização de massa do país àquela época, em seu auge a Ação Católica congregava quase um décimo da população italiana — homens, mulheres e crianças — em sua rede de atividades culturais, recreativas e educacionais. Essa afiliação tinha uma distribuição regional que era quase o *inverso* daquela apresentada

pelo clericalismo na figura 4.12. A Ação Católica era duas ou três vezes mais forte nas regiões do Norte, mais cívicas e mais propensas ao associacionismo, do que nas áreas menos cívicas do Mezzogiorno. Geograficamente falando, a Ação Católica era a versão “cívica” do catolicismo italiano. Nos anos 60, porém, com a rápida secularização da sociedade italiana e a agitação reinante na Igreja após o Concílio Vaticano II, a Ação Católica sofreu uma grande derrocada, perdendo dois terços de seus membros em apenas cinco anos e mal deixando algum vestígio à época de nosso estudo.⁶⁰ Na Itália de hoje, assim como na Itália dos humanistas cívicos da escola de Maquiavel, a comunidade cívica é uma comunidade secular.

Partidos

Os partidos políticos italianos souberam adaptar-se muito bem aos contextos contrastantes — não-cívico e cívico — em que atuavam. Por isso os cidadãos das regiões menos cívicas são tão engajados na política partidária e tão interessados em política quanto os cidadãos das regiões mais cívicas.⁶¹ A afiliação aos partidos políticos é quase tão comum nas regiões menos cívicas quanto nas mais cívicas. Os eleitores das regiões menos cívicas provavelmente sentem-se tão identificados com um partido quanto os eleitores das regiões mais cívicas. Eles falam de política tanto quanto os cidadãos das regiões cívicas e, como vimos, provavelmente têm muito mais contato pessoal com os líderes políticos. Os cidadãos das regiões menos cívicas não são menos partidários nem menos politizados.⁶²

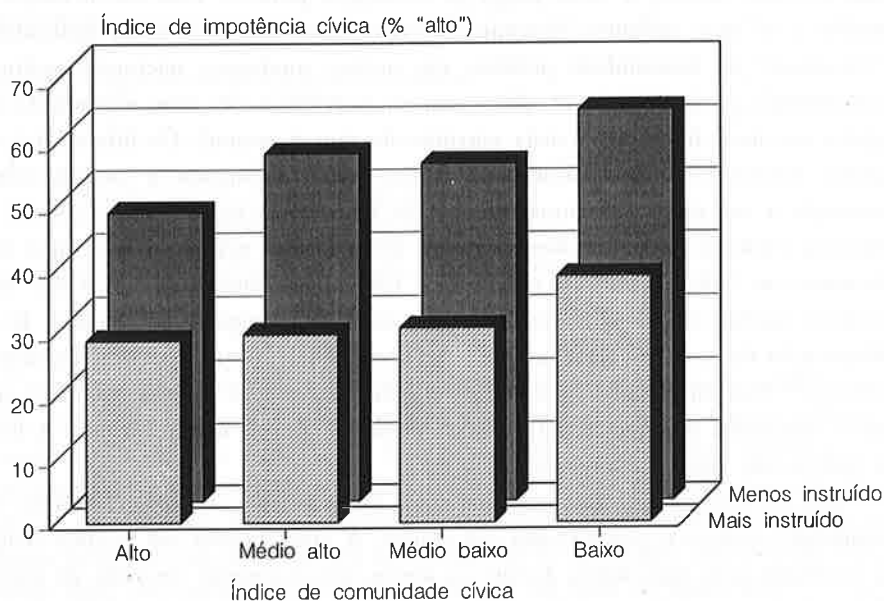
Porém a afiliação partidária e o engajamento político têm um significado distinto nas regiões menos cívicas. Era principalmente no Mezzogiorno que se costumava dizer que a sigla PNF impressa nas cédulas durante a era fascista não significava *Partito Nazionale Fascista* (Partido Nacional Fascista) e sim *per necessità familiare* (por necessidade familiar). Obter o favor dos poderosos continua sendo mais importante nas regiões menos cívicas. Lá os “contatos” são cruciais para a sobrevivência, e os melhores contatos são os verticais, de dependência e dominação, e não os horizontais, de colaboração e solidariedade. Eis como Sidney Tarrow descreve o Mezzogiorno empobrecido e sem senso cívico: “A capacidade política no Sul da Itália é *altamente desenvolvida*... [O indivíduo] é ao mesmo tempo altamente politizado e resistente à associação secundária horizontal. Nesse sentido, todas as suas relações sociais são ‘políticas’”.⁶³ Em termos organizacionais, os partidos políticos são influentes mesmo nas regiões menos cívicas, apesar da escassez de associações secundárias, porquanto nesse contexto todos os partidos costumam tornar-se instrumentos da política do clientelismo. Como vimos anteriormente, não é o grau de participação política que distingue as regiões cívicas das não-cívicas, e sim a natureza dessa participação.

Atitudes cívicas

A despeito de sua politização, os cidadãos das regiões menos cívicas sentem-se explorados, alienados, impotentes. A figura 4.13 mostra que (em face do nível razoavelmente elevado de alienação observado entre os italianos) a falta de instrução e o ambiente pouco cívico acentuam o sentimento de exploração e impotên-

cia. Em toda comunidade, os mais instruídos sentem-se mais eficazes, pois a educação representa *status* social, capacidade pessoal e contatos. Mas mesmo essas vantagens não suprem inteiramente o cinismo e a alienação que imperam nas regiões menos cívicas da Itália. Os cidadãos instruídos das regiões menos cívicas sentem-se quase tão impotentes quanto os cidadãos menos instruídos das regiões mais cívicas. A figura 4.13 mostra também que o ambiente comunitário influencia ainda mais a eficácia entre os menos instruídos do que entre os mais instruídos. Nas regiões menos cívicas acentuam-se as diferenças de classe no tocante ao sentimento de impotência do cidadão.⁶⁴ Não precisamos elaborar interpretações psicodinâmicas tortuosas acerca desse descontentamento. Contrariamente ao que sucede na comunidade cívica mais igualitária e cooperativa, a vida numa comunidade verticalmente estruturada e horizontalmente segmentada oferece a todo instante uma justificativa para os sentimentos de exploração, dependência e frustração, sobretudo na extremidade inferior da escala social, mas também em níveis um pouco mais elevados.

Figura 4.13
Sentimento de impotência e grau de instrução
dos cidadãos e comunidade cívica



Índice de impotência cívica

"Alto" = concorda com todos os quatro itens seguintes:

1. A maioria das pessoas que ocupam cargos de autoridade tenta explorar você.
2. Você se sente excluído do que está acontecendo à sua volta.
3. O que você pensa não conta muito.
4. As pessoas que dirigem o país não estão realmente preocupadas com o que acontece a você.

Honestidade, confiança e observância da lei são aspectos enfatizados na maioria das definições filosóficas da virtude cívica. Diz-se que na comunidade cívica os cidadãos procedem corretamente uns com os outros e esperam receber em troca o mesmo tratamento. Esperam que seu governo siga padrões elevados e obedecem de bom grado às regras que impuseram a si mesmos. Numa tal comunidade, diz Benjamin Barber, “os cidadãos não fazem nem podem fazer o que bem entendem, pois sabem que sua liberdade é uma consequência de sua disposição para deliberar e agir de comum acordo”.⁶⁵ Numa comunidade menos cívica, ao contrário, há maior insegurança, os cidadãos são mais desconfiados, e as leis, concebidas pelos maioriais, são feitas para ser desobedecidas.

Essa descrição da comunidade cívica é talvez grandiloquente, mas também irrealista e até mesmo piegas, como se fora o eco de algum compêndio cívico escolar há muito esquecido. Curiosamente, porém, os dados referentes às regiões italianas parecem compatíveis com essa visão. As regiões menos cívicas são as mais sujeitas à velha praga da corrupção política. Elas são o berço da Máfia e de suas variantes regionais.⁶⁶ Embora não seja fácil obter indicadores “objetivos” da honestidade política, em nossas sondagens nacionais pedimos aos líderes comunitários que dissessem se a política em suas respectivas regiões era mais honesta ou mais corrupta do que o normal. Os líderes das regiões menos cívicas mostraram-se muito mais inclinados a definir como corrupta a sua política regional do que os líderes das regiões mais cívicas. O mesmo contraste pôde ser observado nas pesquisas de opinião pública que realizamos em toda a península em 1987 e 1988, como mostra a tabela 4.5. Nas regiões cívicas os cidadãos demonstraram maior confiança social e maior fé na disposição de seus concidadãos para obedecer à lei do que nas regiões menos cívicas.⁶⁷ Por outro lado, os cidadãos das regiões menos cívicas foram os que mais insistiram em que as autoridades deveriam impor maior respeito à lei e à ordem em suas comunidades.⁶⁸

Tais diferenças, notavelmente coerentes, estão na raiz da distinção entre comunidades cívicas e comunidades não-cívicas. A vida coletiva nas regiões cívicas é facilitada pela expectativa de que os outros provavelmente seguirão as regras. Sabendo que os outros agirão assim, o mais provável é que o cidadão faça o mesmo, satisfazendo assim às expectativas *deles*. Nas regiões menos cívicas, quase todos esperam que os demais violem as regras. Parece tolice obedecer às regras do trânsito, às leis do fisco ou às normas previdenciárias quando se espera que os demais venham a desobedecê-las. (Em italiano, o termo usado para definir esse comportamento ingênuo é *fesso*, que também significa “cornos”.) Então, você também engana, e assim as cívicas e funestas expectativas de todos acabam se confirmando.

Tabela 4.5
Honestidade, confiança, observância da lei e comunidade cívica

	Índice de comunidade cívica			
	Alto	Médio alto	Médio baixo	Baixo
O que melhor define a política nesta região: "honestidade" ou "corrupção"?				
Percentual dos líderes que responderam "honestidade"	89	76	67	44
Alguns dizem que em geral podemos confiar nas pessoas. Outros dizem que devemos ter muita cautela no relacionamento com as pessoas. Qual a sua opinião?				
Percentual dos cidadãos que responderam "confiar"	33	32	28	17
Nesta cidade as pessoas obedecem às leis, até mesmo ao código de trânsito.				
Percentual dos que "concordam"	60	47	39	25
Apoio a maior rigor na manutenção da lei e da ordem				
Percentual dos que endossam todos os quatro itens ^a	37	46	49	60

^a Índice composto de apoio a maior rigor na manutenção da lei e da ordem:

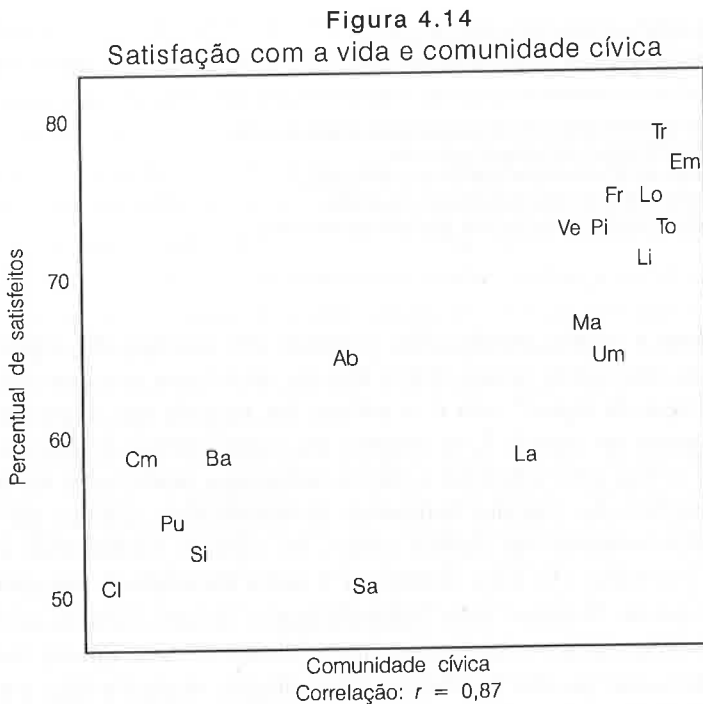
1. A polícia deve ter mais poder para defender a lei.
2. O governo não faz o bastante para garantir a ordem pública.
3. Hoje em dia a autoridade não é devidamente respeitada.
4. A polícia tem demasiado poder na Itália. (Discorda inteiramente.)

Por não terem a mesma autodisciplina confiante dos cidadãos das regiões cívicas, as pessoas das regiões menos cívicas têm que apelar para o que os italianos chamam de "forças da ordem", isto é, a polícia. Por motivos que examinaremos mais detalhadamente no capítulo 6, os cidadãos das regiões menos cívicas não dispõem de outro recurso para solucionar o dilema hobbesiano fundamental da ordem pública, pois carecem dos vínculos horizontais de reciprocidade coletiva que funcionam mais eficientemente nas regiões cívicas. Na falta de solidariedade e autodisciplina, a hierarquia e a força constituem a única alternativa à anarquia.

No recente debate filosófico entre comunitaristas e liberais, costuma-se dizer que existe um antagonismo entre comunidade e liberdade. Sem dúvida isso às vezes é verdade, como sucedeu em Salem, Massachusetts. Porém o caso italiano mostra que os cidadãos das regiões cívicas podem ser mais liberais justamente por desfrutarem das vantagens do comunitarismo. Por ironia, são os individualistas amorais das regiões menos cívicas que clamam pelo cumprimento mais rigoroso da lei.

Todavia, o círculo vicioso estreita-se ainda mais: nas regiões menos cívicas, mesmo um governo com mão de ferro — o agente que faz cumprir a lei — acaba enfraquecido pelo contexto social pouco cívico. O próprio caráter comunitário que leva os cidadãos a reclamarem um governo mais forte torna menos provável a existência de um governo forte, ao menos num regime democrático. (Essa é uma interpretação razoável, por exemplo, dos inúteis esforços empreendidos pelo Estado italiano na Sicília nos últimos 50 anos, visando a combater a Máfia.) Já nas regiões cívicas, o governo brando é naturalmente mais forte porque pode contar com a maior cooperação e a maior autodisciplina dos cidadãos.

Os dados que examinamos indicam claramente que a coisa pública é mais bem administrada nas regiões mais cívicas. Portanto não admira que os cidadãos das regiões cívicas geralmente estejam mais satisfeitos com a vida do que os cidadãos das regiões menos cívicas. Numa série de sondagens nacionais realizadas entre 1975 e 1989, perguntamos a cerca de 25 mil pessoas se estavam “muito satisfeitas, razoavelmente satisfeitas, não muito satisfeitas ou nada satisfeitas com a vida que levam”. A figura 4.14 mostra que os cidadãos das regiões cívicas estão muito mais satisfeitos com a vida. A felicidade mora numa comunidade cívica.



No plano individual, os principais determinantes da satisfação com a vida são a renda familiar e a religiosidade, mas a correlação com a comunidade cívica é

praticamente tão forte quanto esses atributos pessoais.⁶⁹ O civismo guarda uma relação tão estreita com o desempenho institucional e o desenvolvimento regional que estatisticamente é difícil distinguir entre os três, se bem que, marginalmente, o civismo é de todos o maior determinante da satisfação com a vida. Em todo caso, como veremos mais detalhadamente nos próximos capítulos, essas três características da vida comunitária configuram um quadro estreitamente interligado. A figura 4.14 mostra que, nesse sentido, o caráter da comunidade em que se vive é tão importante quanto as circunstâncias pessoais para trazer felicidade pessoal.

O contraste entre comunidades mais cívicas e comunidades menos cívicas que emerge desse conjunto de dados é, em muitos aspectos, condizente com as especulações dos filósofos políticos. No tocante a um aspecto importante, porém, nossas pesquisas contradizem a maioria dos estudos clássicos. Muitos teóricos associaram a comunidade cívica a certas comunidades pré-modernas, pequenas e coesas, muito diferentes de nosso mundo moderno — a comunidade cívica seria um mundo que já perdemos.⁷⁰

O pensamento social contemporâneo tomou emprestada ao sociólogo alemão do século passado Ferdinand Tönnies a distinção entre *Gemeinschaft* e *Gesellschaft* — isto é, entre uma comunidade tradicional, diminuta, intimista, baseada num senso universal de solidariedade, e uma sociedade moderna, racionalista, impessoal, baseada no egoísmo. Tal perspectiva conduz imediatamente à idéia de que a comunidade cívica é um atavismo fadado a desaparecer, dando lugar às grandes aglomerações modernas, tecnologicamente avançadas porém desumanizadas, que induzem à passividade cívica e ao individualismo egoísta. A modernidade é inimiga da civilidade.

Nossos estudos mostram o contrário. As áreas menos cívicas da Itália são precisamente as tradicionais aldeias sulistas. Não se deve idealizar o *ethos* cívico das comunidades tradicionais. A vida em grande parte da Itália tradicional é hoje caracterizada pela hierarquia e a exploração, e não pela solidariedade. James Watson, um estudioso da Calábria, o bico da bota da Itália e a menos cívica de todas as 20 regiões, salienta a falta de confiança cívica e de associações:

“A primeira característica que chama a atenção de um observador na Calábria é a desconfiança; não apenas desconfiança do forasteiro, mas também dentro da própria comunidade, até mesmo nos vilarejos. A confiança não é um artigo abundante (...). Historicamente, há uma carência quase absoluta de associações na sociedade civil, a não ser por um ou outro clube social local (*Circolo della Caccia, dei Nobili* etc.).”⁷¹

Por outro lado, a Emilia-Romagna, a região mais cívica de todas, está longe de ser uma “comunidade” no sentido clássico — a aldeia intimista idealizada pela memória popular. Ao contrário, a Emilia-Romagna é uma das sociedades mais modernas, dinâmicas, abastadas e tecnologicamente desenvolvidas da face da terra. E no entanto abriga uma extraordinária concentração de redes de solidariedade social e uma população dotada de um espírito público extraordinariamente desenvolvido — um verdadeiro complexo de comunidades cívicas. A Emilia-Ro-

magna não é habitada por anjos, mas, dentro de suas fronteiras (e também nas regiões vizinhas do Centro-Norte da Itália), todo tipo de ação coletiva, inclusive o governo, é facilitado por normas e sistemas de engajamento cívico. Como veremos no capítulo 5, tais normas e sistemas estão profundamente arraigados nas tradições regionais, mas seria absurdo classificar a Emilia-Romagna como uma sociedade “tradicional”. As regiões mais cívicas da Itália — as comunidades onde os cidadãos se sentem aptos a participar da deliberação coletiva sobre as opções públicas e onde essas opções melhor se traduzem em políticas públicas efetivas — abrigam algumas das cidades mais modernas da península. A modernização não indica necessariamente o ocaso da comunidade cívica.

Podemos resumir de modo bem simples as constatações que fizemos até agora neste capítulo. Em certas regiões da Itália existem muitas sociedades orfeônicas, clubes de futebol, clubes de ornitófilos e Rotary Clubs. A maioria dos cidadãos dessas regiões acompanha atentamente os assuntos comunitários nos jornais diários. Eles se envolvem nos negócios públicos, mas não devido à política personalista ou clientelista. Confiam em que todos procedam corretamente e obedeçam à lei. Nessas regiões, os líderes são razoavelmente honestos. Acreditam no governo popular e dispõem-se a entrar em acordo com seus adversários políticos. Tanto os cidadãos quanto os líderes entendem que a igualdade é congenial. As redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente. A comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade. O governo funciona.⁷² Não admira que nessas regiões o povo esteja contente!

No outro pólo estão as regiões “não-cívicas”, devidamente caracterizadas pelo termo francês *incivisme*.⁷³ Nelas a vida pública se organiza hierarquicamente, em vez de horizontalmente, e o próprio conceito de “cidadão” é deformado. Do ponto de vista do indivíduo, a coisa pública é problema dos outros — *i notabili*, “os chefões”, “os políticos” — e não meu. Poucos querem tomar parte das deliberações sobre o bem público, e poucas oportunidades existem para isso. A participação política é motivada pela dependência ou ambição pessoais, e não pelo interesse coletivo. A afiliação a associações sociais e culturais é inexpressiva. A religiosidade individual substitui o interesse público. A corrupção geralmente é considerada a norma, mesmo pelos políticos, e estes são cínicos com relação aos princípios democráticos. “Transigir” só tem conotação negativa. As leis (no entender da maioria) são feitas para serem desobedecidas, mas, por temerem a insubordinação dos outros, as pessoas exigem maior disciplina. Presos nessa cadeia de círculos viciosos, quase todos se sentem impotentes, explorados e infelizes. Considerando tudo isso, não é de admirar que nessas regiões o governo seja menos eficaz do que nas comunidades mais cívicas.

Tal constatação suscita duas novas questões importantes: *como as regiões cívicas vieram a tornar-se o que são?* e *como as normas e os sistemas de engajamento cívico alicerçam o bom governo?* Abordaremos essas questões nos dois próximos capítulos, mas primeiramente cabe dizer algumas palavras sobre outras possíveis explicações para o bom ou mau desempenho dos governos regionais.

OUTRAS EXPLICAÇÕES PARA O BOM DESEMPENHO INSTITUCIONAL?

Em geral considera-se que a desarmonia social e o conflito político são inimigos da boa governança. O consenso é tido como pré-requisito da democracia estável. Tal visão tem origens ilustres. Cícero disse que “então, o bem comum é da responsabilidade do povo; e povo não é qualquer grupo de homens, associados de qualquer maneira, e sim a reunião de um número considerável de homens que estão ligados por um consenso acerca da lei e dos direitos e também pelo desejo de usufruir vantagens recíprocas”.⁷⁴ Abalado com o espectro do conflito social na França revolucionária, Edmund Burke afirmou que a sociedade bem organizada deve ser vista como uma parceria, “uma parceria em todas as ciências, uma parceria em todas as artes, uma parceria em toda virtude e em toda perfeição”.⁷⁵

Esse ponto de vista também ganhou adeptos ilustres entre os cientistas sociais do século XX. Gabriel Almond exaltou a cultura política “homogênea” dos sistemas políticos “anglo-americanos”, afirmando porém que o tipo “continental” fragmentado de sistema político está “associado ao imobilismo” e é constantemente ameaçado pelas “investidas do cesarismo”.⁷⁶ Giovanni Sartori sustentou que a polarização ideológica e a fragmentação são típicas de democracias ineficientes e “propensas ao colapso”.⁷⁷ Quanto maior a divisão numa sociedade ou num Estado, mais difícil é formar um governo estável que tenha o consentimento dos governados. Quanto maior a divergência em relação a questões importantes, menor a possibilidade de se adotar algum programa coerente: “Se todos tivessem as mesmas preferências políticas, a tarefa de formular programas seria muito mais fácil”.⁷⁸

A suposta relação entre coesão social, harmonia política e bom governo não raro está implícita em várias definições da comunidade cívica:

“Para Rousseau e os republicanos clássicos em geral, [o sentimento patriótico e a participação política] baseiam-se e só podem basear-se na unidade social, religiosa e cultural. São a expressão política de um povo homogêneo. Pode-se mesmo dizer que, para eles, o civismo só é possível onde menos se faz necessário, onde a política não é senão a extensão à esfera pública de uma vida comum que começa e prossegue externamente.”⁷⁹

Tais idéias sugeriram ao nosso estudo uma série de hipóteses acerca de como a unidade social e o consenso político podem estar ligados ao desempenho institucional. Infelizmente, nossas expectativas absolutamente não se confirmaram. O bom ou mau desempenho dos governos regionais italianos mostrou-se totalmente desvinculado de quase todos os indicadores relativos a fragmentação política, polarização ideológica e conflito social:

- Examinamos a polarização ideológica do sistema partidário — tomando por base a força dos partidos e a opinião dos líderes regionais —, na suposição de que quanto maior o fosso entre a esquerda e a direita, e quanto mais fortes as correntes extremistas, mais difícil seria formar um governo eficaz.

- Examinamos a opinião dos eleitores sobre importantes questões sociais e econômicas, presumindo que quanto menor o consenso acerca dos principais assuntos, maior dificuldade teriam os líderes do governo para formular uma estratégia coerente.
- Examinamos a fragmentação do sistema partidário regional, acreditando que uma multiplicidade de pequenos partidos oposicionistas poderia comprometer a estabilidade do governo.
- Examinamos dados referentes a conflitos econômicos, como frequência de greves, julgando que as tensões sociais poderiam abalar a eficácia do governo.
- Examinamos as disparidades geográficas no tocante ao desenvolvimento econômico e à demografia de cada região, pensando que os graus extremos de modernidade e atraso ou as tensões entre uma metrópole e as áreas rurais vizinhas poderiam dificultar a tarefa do governo.
- Pedimos aos líderes comunitários que classificassem suas regiões segundo uma escala que variava de "conflituosa" a "consensual" e comparamos os resultados com nossos indicadores de desempenho institucional, supondo que onde houvesse mais conflitos seria mais difícil obter cooperação para alcançar objetivos comuns, o que prejudicaria o governo.

Nenhuma dessas investigações, porém, ofereceu o menor respaldo à teoria de que o conflito social e político é incompatível com o bom governo. Constatamos que há regiões com ótimo desempenho e pouco conflito, como a Veneza, mas também encontramos regiões conflituosas com bom desempenho, como o Piemonte. Verificamos que existem regiões com mau desempenho e muitos conflitos, como a Campânia, mas também descobrimos regiões consensuais cujos governos apresentaram desempenho abaixo da média nacional, como a Basilicata.

Tais conclusões também deixam implícito o fato de não termos encontrado nenhuma correlação entre conflito e comunidade cívica. A comunidade cívica não é em absoluto harmoniosa nem tipicamente livre de tensões. O conceito de "democracia forte" formulado por Benjamin Barber capta a natureza da comunidade cívica tal como ela se manifesta no contexto italiano por nós pesquisado:

"A democracia forte baseia-se na idéia de uma comunidade autônoma de cidadãos que estão unidos menos por interesses homogêneos do que pela educação cívica, e que são capazes de buscar objetivos comuns e de agir com reciprocidade graças ao seu espírito cívico e às suas instituições participativas, e não ao seu altruísmo ou à sua boa índole. A democracia forte é compatível, ou melhor, depende da política do conflito, da sociologia do pluralismo e da separação entre as esferas de ação pública e privada."⁸⁰

Várias outras possíveis explicações para o desempenho institucional também se revelaram inconsistentes quando confrontadas com os dados derivados da experiência regional italiana:

- A *estabilidade social* foi por vezes associada à eficácia governamental. Alegou-se que as rápidas mudanças sociais agravam as tensões sociais, diluem a solidariedade social e perturbam as normas e as organizações que são o esteio do governo. Em nossa análise preliminar do desempenho regional, em 1976, encontráramos prováveis indícios de que a instabilidade demográfica e a mudança social prejudicavam o desempenho,⁸¹ mas tal relação não se confirmou em análises ulteriores mais completas.
- A *educação* é um dos fatores que mais influenciam o comportamento político em quase toda parte, incluindo a Itália. Contudo, os atuais níveis educacionais não explicam as diferenças de desempenho entre as regiões italianas. É insignificante a correlação entre o desempenho institucional e a parcela da população regional que continuou estudando depois dos 14 anos, idade mínima para deixar a escola. A Emilia-Romagna, região mais cívica e com o melhor desempenho, e a Calábria, região menos cívica e com o pior desempenho, apresentam números praticamente idênticos no caso desse indicador de escolarização (46% contra 45%).⁸² Historicamente, a educação deve ter cumprido importante papel no fortalecimento dos alicerces da comunidade cívica, mas hoje parece que não tem nenhuma influência direta no desempenho governamental.
- Alguns entendem que a *urbanização* é de alguma forma importante para o desempenho institucional. Uma versão dessa hipótese lembra o comentário de Marx acerca da estupidéz da vida rural e sugere que o bom desempenho das instituições pode estar positivamente relacionado com a urbanização. Segundo um provérbio popular, ao qual já aludimos, nas aldeias tradicionais impera a virtude cívica, e na cidade, o vício. Isso implica que o desempenho institucional seria pior nas regiões mais urbanizadas. Outra teoria mais sutil vincula o bom desempenho institucional (e talvez mesmo a comunidade cívica) às cidades médias, onde não há o anonimato da metrópole moderna nem o isolamento da zona rural. Porém o fato é que não encontramos nenhum tipo de relação entre o tamanho das cidades ou a densidade demográfica e o bom ou mau desempenho dos governos regionais.⁸³
- A *estabilidade de pessoal* caracteriza a instituição com bom desempenho, segundo certas teorias sobre a institucionalização. A baixa rotatividade significa que os membros estão comprometidos com a instituição e seu sucesso. A estabilidade de pessoal também garante a disponibilidade de administradores tarimbados. Considera-se que a alta rotatividade, sobretudo nos primeiros anos de uma instituição, gera transições precárias.⁸⁴ Contudo, após examinarmos dados detalhados referentes às seis regiões por nós selecionadas, não encontramos nenhuma correlação positiva entre bom desempenho institucional e estabilidade de pessoal, seja no conselho regional ou no gabinete. Os dois conselhos regionais com o menor tempo médio de permanência no cargo no período 1970-88 foram o da Emilia-Romagna e o da Veneza, que obtiveram praticamente as melhores classificações em nossa análise do desempenho institucional. As lideranças "novas" são tão importantes quanto as lideranças "experientes" para explicar o bom desempenho das instituições.
- O bom desempenho de certas regiões foi por vezes atribuído ao *Partido Comunista Italiano (PCI)*. Em termos descritivos, certamente nossos dados são compatíveis com a opinião, largamente difundida entre as correntes partidárias da Itália, de que as regiões comunistas são mais bem governadas do que a maioria das outras. Isso é às ve-

zes atribuído a uma estratégia formulada pelo PCI para impor-se no plano nacional mostrando ser capaz de governar bem nos planos regional e local. Segundo uma versão mais cínica, o PCI simplesmente teria sido poupado dos efeitos corruptores do exercício do poder no nível nacional. Os próprios comunistas atribuem seu bom desempenho administrativo a um esforço sistemático para recrutar quadros competentes ou mesmo a um senso de moralidade mais elevado. Todas essas interpretações encerram alguma verdade, mas estamos mais inclinados a aceitar a primeira.

Nossa análise inicial, abrangendo o período 1970-76, sugere que essa diferença deveu-se ao fato de os comunistas terem assumido o poder em regiões particularmente cívicas. "Os governos regionais comunistas foram mais bem-sucedidos [afirmamos então] porque lavraram um solo mais fértil e não por causa de suas técnicas de cultivo. O que realmente contou não foi *quem* eles eram e sim *onde* eles estavam."⁸⁵ Porém nossa análise ulterior sugere que talvez isso não explique tudo.

Após 1975, os comunistas integraram coligações que assumiram o poder em várias regiões menos favorecidas pela tradição cívica, e nelas o desempenho tendeu realmente a melhorar. Por ocasião de nossa última e mais completa avaliação do desempenho institucional, a correlação entre força do PCI e desempenho institucional não era totalmente atribuível à variação simultânea com a comunidade cívica.⁸⁶ Por outro lado, durante o período de nossa pesquisa, os comunistas permaneceram na oposição em quase todas as regiões, sobretudo no Sul, onde as condições cívicas e econômicas são menos favoráveis à boa governança. Somente quando o PCI (agora rebatizado "Partido Democrático da Esquerda") assumir o poder em tais circunstâncias adversas será possível analisar a afirmação de que o partido dominante tem relação com a qualidade do governo.⁸⁷

Com a possível exceção parcial do governo do PCI, nenhuma dessas explicações suplementares ajuda a compreender melhor por que certos governos funcionam e outros não. Os dados analisados neste capítulo são inequívocos: o contexto cívico é importante para o funcionamento das instituições. O principal fator que explica o bom desempenho de um governo é certamente até que ponto a vida social e política de uma região se aproxima do ideal da comunidade cívica. As regiões cívicas são peculiares em muitos aspectos. A próxima questão é: por que certas regiões são mais cívicas do que outras?

Origens da comunidade cívica

Nosso estudo sobre o desempenho dos governos regionais italianos nos anos 70 e 80 assinalou o caráter singular da vida cívica em certas regiões. Seguindo o fio dessa meada, vamos agora nos aprofundar no passado contrastante das regiões da Itália. Nossa história começa num importante momento de transição verificado na península italiana cerca de mil anos atrás, quando os italianos estavam emergindo do obscurantismo da Idade Média. A Itália dos tempos medievais, quando tem início nossa história, estava mais próxima da Roma antiga do que de nossa época, não só cronologicamente mas também no que se refere aos modos de vida do cotidiano. Todavia, os padrões sociais que remontam à Itália medieval são fundamentais para explicar por que, no limiar do século XXI, certas comunidades se mostram mais aptas do que outras para gerir a vida coletiva e manter instituições eficazes.¹

O LEGADO CÍVICO DA ITÁLIA MEDIEVAL

Os governos regionais foram criados em 1970, tendo como pano de fundo uma administração nacional que durante séculos fora altamente centralizada, mas as próprias regiões tinham origens históricas muito mais remotas. Por um milênio e meio, desde a queda de Roma até meados do século XIX, a Itália fora, nas palavras peremptórias do estadista austríaco Metternich, meramente “uma expressão geográfica”, uma congêrie de pequenas cidades-Estados e domínios semicoloniais de impérios estrangeiros. No contexto europeu de modernos Estados-nações, essa fragmentação condenava os italianos ao atraso econômico e à marginalização política.

Nem sempre fora assim. No período medieval, a Itália criara as estruturas políticas mais adiantadas do mundo cristão. De fato, por volta de 1100, surgiram em diferentes partes da península dois regimes políticos nitidamente distintos e igualmente inovadores, que vieram a ter amplas consequências sociais, econômicas e políticas:

“No século XI, em toda a península, o antigo sistema imperial de governo — bizantino no Sul e germânico no Norte — passou por uma fase de tensão e debilidade que acabou por levá-lo à derrocada, deixando o poder em mãos das forças locais. No Sul, o colapso do governo central foi relativamente curto, tendo surgido um poderoso reino normando alicerçado nas tradições bizantinas e árabes; já no Norte, todas as tentativas de restaurar o poder imperial malograram, prevalecendo quase que inteiramente o princípio de autonomia local. Nessa região, que se es-