



Contrastes Regionais que fazem Diferença no Rio Grande do Sul: Capital Social e Desempenho Institucional

**Everton Rodrigo Santos¹
Jucelaine Bitarello²
Sandra Montardo³
Valdir Pedde⁴**

Resumo

Este artigo tem como objetivo principal compreender os mecanismos que permitem aos governos locais realizarem seus propósitos, como construir estradas, educar as crianças ou mesmo promover o desenvolvimento de maneira satisfatória. A partir da revisão da bibliografia especializada, construímos uma episteme que possibilite compreender o desempenho do Estado em suas implicações institucionais formais em si (neo-institucionalismo), bem como, suas implicações com os padrões valorativos (cultura política) que dêem sustentação a estas (“os circuitos endógenos de mútua determinação”). Assim, o conceito de capital social (CS) constitui-se na referência central deste artigo. A metodologia utilizada recolhe resultados do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/ CPP FEEVALE de 2007 e do projeto “Capital Social e Desenvolvimento Regional: a

Recebimento: 16/7/2009 • Aceite: 27/10/2009

¹ Doutor em Ciência Política pela UFRGS, atualmente é Professor Titular no Centro Universitário FEEVALE. End: Av. Dr. Maurício Cardoso, 510 Novo Hamburgo – RS, Brasil. E-mail: evertons@feevale.br

² Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNISC, atualmente é Professora Adjunta no Centro Universitário FEEVALE. E-mail: jbitarello@feevale.br

³ É doutora em Comunicação Social pela PUC-RS, atualmente é professora em regime contínuo do Centro. Universitário Feevale. E-mail: valpe@feevale.br

⁴ Doutor em Antropologia pela UFRGS, atualmente é Professor Titular no Centro Universitário FEEVALE. E-mail: sandramontardo@feevale.br

importância do capital social no desenvolvimento territorial do COREDE Nordeste”, de 2004. Ambos Surveys aplicados nos COREDES Vale do Rio dos Sinos e Nordeste totalizando 1206 questionários, com erro amostral de 4% e confiança de 95%.

Palavras-chave: capital social; desenvolvimento regional; desempenho institucional e democracia.

Regional contrasts that make difference in Rio Grande do Sul: social capital and institutional performance

Abstract

This article's main objective is to understand the mechanisms that allow local governments to achieve their purposes, like building roads, educating children or even promote the development satisfactorily. From the review of relevant literature, we construct an episteme that allows to understand the performance of the State in their formal institutional implications itself (neo-institutionalism) and its implications, with the value patterns (political culture) that support these (the endogenous channels of mutual determination "). Therefore the concept of social capital (SC) constitutes the central reference of this article. The methodology used in gathering results of the Research Group on Regional Development / CPP FEEVALE 2007 and the project "Social Capital and Regional Development: the importance of social capital in regional development COREDE the Northeast," 2004. Both Surveys in both applied COREDES Vale do Rio dos Sinos and Northeast total 1206 questionnaires, with a sampling error of 4% and 95% confidence.

Keywords: social capital; regional development; institutional performance and democracy.

Introdução

Nas últimas décadas assistimos a um avanço político institucional inegável no país. De uma maneira geral, as eleições tornaram-se rotineiras e as liberdades políticas de organização e participação têm adquirido uma importância central nessas sociedades. Todavia, nem sempre estes avanços políticos institucionais significaram melhora efetiva e progressiva das condições de vida dos brasileiros. Convivendo majoritariamente com os partidos, o parlamento e as eleições, os governantes no Brasil têm-se deparado com uma demanda crescente da sociedade sobre as instituições do Estado e de suas políticas públicas. Este é um fenômeno típico de sociedades democráticas, em que as “comportas” que represavam a pressão social sobre o Estado durante os tempos pretéritos do autoritarismo foram abertas.

Desta forma, uma das grandes questões colocadas ao Estado neste início de século é exatamente sobre sua eficiência e capacidade em atender as demandas provenientes da sociedade. Isto nos remete diretamente às relações entre Estado e sociedade, buscando identificar as variáveis que podem determinar um desempenho satisfatório das instituições do Estado ou mesmo de suas frações, como estados, prefeituras e conselhos regionais. Sob que condições políticas institucionais ou mesmo societais podemos ter um bom desempenho dos governos?

Buscando responder a estes questionamentos, o **objetivo** deste artigo é analisar as razões que determinam o desempenho institucional no caso brasileiro, especialmente no Rio Grande do Sul, ou seja, os mecanismos que permitem aos governos realizar seus propósitos, como construir estradas, promover a saúde, educar as crianças, promover o desenvolvimento. Que fatores podem estar determinando o melhor ou o pior desempenho das instituições políticas, ou de outra forma, que fatores podem facilitar as ações governamentais? A eficiência de um governo depende das instituições políticas ou da qualidade de seus cidadãos (cultura política)?

As respostas a estas questões são controversas. A bibliografia especializada tem-se bifurcado basicamente em duas vertentes para dar conta de explicar como um governo pode ter um bom desempenho institucional. Há uma vertente teórica chamada, no sentido *lato sensu*, neoinstitucionalista, que dá ênfase de uma maneira geral aos aspectos políticos institucionais do Estado. Ela chama a atenção para o fato de que um bom desempenho de um governo democrático dependeria da arrumação de suas partes formais, de que instituições podem sim

influir sobre a sociedade, através da moldura de comportamentos políticos, estimulando ou inibindo os atores políticos. Demonstraremos esse argumento no tópico **“Instituições Políticas como Variável Independente”**, ressaltando especialmente a criação dos municípios – e suas respectivas dotações orçamentárias – e dos COREDES no Rio Grande do Sul como uma variável que pode determinar o desempenho dos governos.

No segundo tópico, **“Cultura Política como Variável Independente”**, inverteremos o argumento, demonstrando que a cultura política é sim um fator determinante do desempenho governamental. Para essa vertente, um bom governo dependeria dos costumes, dos valores de uma sociedade, de suas práticas políticas que ajudariam as instituições. Em outras palavras, a qualidade da sociedade seria fundamental para o êxito das instituições.

No terceiro e último tópico, **“Instituições e Cultura Política. Um Sinergismo Possível”** demonstraremos que instituições políticas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de capital social (CS), portanto fértil socialmente (sinergismo entre as duas variáveis), possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos, destacando aqui, grosso modo, as diferenças regionais quanto à dotação de CS no Estado e o grau em que esta influencia o desempenho das frações do Estado nas duas regiões em tela. Neste sentido, procuraremos dimensionar teoricamente a dotação de CS no Rio Grande do Sul, bem como seu desenho institucional a partir da criação dos COREDES, analisando comparativamente duas regiões gaúchas. O COREDE Nordeste e o COREDE Vale do Rio dos Sinos. A metodologia utilizada para os dados empíricos recolhe os resultados de pesquisa do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/CPP FEEVALE de 2007 e do projeto de pesquisa “Capital Social e Desenvolvimento Regional: a importância do capital social no desenvolvimento territorial do COREDE Nordeste”, aplicada em 2004. Ambos os trabalhos foram *Surveys* aplicados nos COREDES Vale do Rio dos Sinos e Nordeste totalizando cerca de 1200 questionários, com erro amostral de 4% e confiança de 95%. Também utilizamos o auxílio do software SPSS para a construção das freqüências, dos cruzamentos, dos índices, das análises dos dados aplicando-se os testes estatísticos *chi-square* e o teste de regressão logística.

Este artigo **justifica-se** sob o argumento de que corroborar a hipótese da relação entre CS e desempenho institucional significa demonstrar que o sucesso de reformas políticas está relacionado com a qualidade não somente das leis e instituições que as implementam, mas

também com a do tecido social em que são implantadas. Esta hipótese, subvertendo de certa forma o argumento tradicional da *virtude pública* dos governantes, quer chamar a atenção para as configurações estruturais que estão na base do sucesso, ou não, de um bom desempenho governamental. Essa hipótese propõe desta forma um diálogo entre as tradições neoinstitucionalista e culturalista.

1 Instituições Políticas como Variável Independente

De maneira geral podemos dizer que a perspectiva neo-institucionalista como corrente de pensamento tem suas origens remontadas ao século XX nos Estados Unidos, ressaltando como as instituições podem determinar o comportamento de atores, dos governos, da economia, ou mesmo do desenvolvimento econômico. Todavia, é preciso ter claro que ela não constitui uma corrente de pensamento unificada, mas abarca três métodos distintos de análise, segundo Hall e Taylor (2003): o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Para esses autores, os institucionalistas históricos entendem que a organização institucional da comunidade estrutura os comportamentos e estabelece padrões de interação, definindo, portanto, os resultados finais da ação humana. Para os “históricos”, as instituições são as regras, normas e convenções oficiais. Diferentemente dessa perspectiva, os institucionalistas racionais acreditam em atores políticos que se comportam de maneira utilitária, procurando, através da aplicação da racionalidade e de cálculos estratégicos, maximizar seus ganhos pessoais, levando em conta o comportamento dos outros. Aqui as instituições são os acordos solidários entre atores que compartilham vantagens. Temos assim uma aposta dos primeiros na estrutura e desses últimos no indivíduo.

Para os institucionalistas sociológicos, as instituições exercem sua influência não somente por especificarem o que fazer, mas, sobretudo, o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Em outras palavras, o conceito de instituição não se resume a regras e leis, mas ao “sistema de símbolos”, aos “modelos morais” incorporados pelos indivíduos (HALL; TAYLOR, 2003). Nesse sentido, pensamos que esta concepção neo-institucionalista está na fronteira senão no diálogo com as concepções culturalistas, pois ela quebra com a dicotomia instituições e cultura, dando ênfase desta forma, nos comportamentos apreendidos sob o abrigo das instituições. Desta forma, objetivando dialogar com as teorias “neo-institucionalistas” e “culturalistas” neste

artigo, passamos a dar maior ênfase nesta última corrente por suas características mais comunicativas e receptivas à cultura.

Assim, ocupando a ponta dos debates acadêmicos contemporâneos, Douglass North, identificado com o institucionalismo sociológico, é um dos autores que vai dar especial acento às instituições a partir de uma inflexão da história econômica para os estudos mais voltados à evolução de arranjos institucionais com seu trabalho *Sources of Productivity Change in Ocean Shipping, 1600-1850*, de 1968. Nessa obra, o autor escreve sobre a evolução da produtividade da indústria de transporte oceânico e constata que as evoluções institucionais foram mais importantes do que inovações tecnológicas para o aumento da produtividade econômica (GALA, 2003)⁵. Desse ponto em diante, North (2001) entende que o papel das instituições na evolução das sociedades é um fator determinante, demonstrando a influência das instituições no desenvolvimento da sociedade, bem como comprovando como o crescimento de longo prazo ou a evolução histórica de uma sociedade é condicionada pela formação e evolução de suas instituições. Nesse contexto, as instituições representam as orientações criadas pelo seres humanos que dão corpo à própria interação humana. Assim sendo, constituem incentivos para o intercâmbio, seja ele político, social ou econômico.

Essas instituições não apenas afetam o desempenho da economia, mas também os diferentes desempenhos econômicos que, ao longo do tempo, são influenciados pela forma como as próprias instituições evoluem. Assim, elas podem provocar a redução da incerteza, já que proporcionam uma estrutura à vida diária, definindo e limitando o conjunto de escolhas dos indivíduos. Para tanto, o autor apresenta dois conceitos principais, o conceito de racionalidade e o de instituições. O primeiro é o conceito de **racionalidade**, que desempenha um papel central na construção de sua dinâmica institucional. Sintomaticamente, sua plena utilização rejeita a *rational choice*⁶ dos neoclássicos, que segundo North (2001) possui axiomas muito rígidos (MUNHOZ, 2006).

Dessa maneira, North (2001) propõe uma teoria da racionalidade ampla, que analisa dois aspectos essenciais da conduta

⁵ Essa pesquisa resultou no clássico *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1990, que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia em 1993.

⁶ Estamos nos referindo aqui a teoria da escolha racional (a teoria dos Jogos) originalmente elaborada pelo matemático norte-americano John Nash, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1994 e depois aplicada em diversos campos do conhecimento e particular as Ciências Sociais.

humana, a motivação dos indivíduos e a questão da decifração do ambiente. Nesse sentido, o autor defende a construção de modelos mais intrincados para se compreender a conduta humana dentro de um modelo individual de utilidade esperada, incorporando a ela certos aspectos como o altruísmo, os dogmas, as ideologias e as normas de conduta auto-impostas (MUNHOZ, 2006).

No âmago desta análise está a impossibilidade do indivíduo conhecer toda informação necessária para a tomada de decisões ótimas, do que decorrem questões como a complexidade dos problemas, a falta de capacidade computacional e as realidades mutáveis (GALA, 2003). Ademais, um ponto fundamental da teoria institucionalista deste autor é o papel da ideologia nas sociedades, que ao restringir o comportamento individualista resultante de um cálculo maximizador puro e simples, atua como uma instituição informal importante para a tomada de decisões.

Dessa forma, a ideologia reduz a incerteza na interação entre as pessoas ao estabelecer uma base comum de crenças e regras que permitem as trocas econômicas (GALA, 2003), bem como a eficiência desempenha papel relevante no marco institucional, configurado na idéia de “instituições eficientes”. Nesse sentido, para que a matriz institucional de determinada sociedade seja eficiente, é preciso estabelecer um sistema de propriedade bem definido, acompanhado de um aparato eficaz de *enforcement* (MUNHOZ, 2006). Destarte, qualquer arranjo institucional terá um bom desempenho quando for capaz de definir e de garantir direitos de propriedade que conduzirão as organizações e os indivíduos a investir em atividades econômicas produtivas, especialmente na acumulação de capital e de conhecimento (GALA, 2003).

Assim sendo, North (2001) observa que os chamados países emergentes e os subdesenvolvidos não se desenvolvem plenamente em grande parte pela ineficiência de suas instituições. Em verdade, a incerteza gerada pelo quadro institucional dificulta as transações econômicas entre os indivíduos, impedindo que os indivíduos conheçam antecipadamente todas as possibilidades decorrentes de suas escolhas, resultando no funcionamento ineficaz das transações econômicas e fazendo com que os indivíduos sejam incapazes de atingir soluções ótimas a partir de suas decisões. A própria incerteza eleva os chamados custos de transação, que, desta forma, é justamente a incapacidade da sociedade em estabelecer o cumprimento de contratos de forma eficaz e a baixo custo, constituindo-se na fonte

principal da estagnação histórica e do subdesenvolvimento contemporâneo do Terceiro Mundo.

É em função da existência dessas incertezas, que North (2001) introduz o conceito das **instituições**. Ao reduzirem os custos de negociação, atenuando o problema da incerteza, as instituições facilitam a coordenação econômica e social. Por exemplo, ao comparar uma economia emergente com uma economia industrial avançada, é possível constatar as conseqüências de direitos de propriedade mal definidos ou pouco efetivos. O marco institucional conduzirá até a um quadro de insegurança nos direitos de propriedade, resultante do uso de tecnologias que empregam pouco capital fixo e que não significam acordos de longo prazo.

Tal situação ocorre em uma economia subdesenvolvida, de uma matriz institucional que carece de uma estrutura formal capaz de promover mercados eficientes (NORTH, 2001). Em suma, o autor demonstra que instituições fortes e confiáveis são fundamentais para o desenvolvimento e que bastaria aos países emergentes criarem instituições com tais características para alcançarem o desenvolvimento e, conseqüentemente, podemos deduzir, uma melhora no desempenho de seus governos.

Em nosso caso específico em tela, o estado do Rio Grande do Sul, torna-se importante esta inflexão teórica para a compreensão do seu processo de desenvolvimento. Assim, as configurações institucionais que o estado teve ao longo de sua formação acabaram dando um contorno político para o processo de desenvolvimento local inegáveis.

Como lembra Siedenberg (2003), é a partir de 1804 que os portugueses promoveram a primeira divisão territorial do Rio Grande do Sul (na época Província de São Pedro do Rio Grande do Sul), criando inicialmente 4 municípios, com a finalidade de ocupar estratégica e militarmente a região: Rio Grande, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha e Rio Pardo. Assim, ao longo de sua história política tivemos outras subdivisões, criando-se 88 municípios no século XIX e a partir da segunda metade do século XX, um crescimento vertiginoso dos municípios, chegando a 496.

Estas emancipações podem ser explicadas por duas razões básicas: uma pela necessidade que os governos estaduais tinham em garantir e obter maior representatividade na distribuição dos recursos federais, e outra pelas demandas locais, ou seja, pelo crescimento demográfico, pelas necessidades de melhorias na infra-estrutura urbana e na qualificação dos serviços públicos (SIEDENBERG, 2003).

Nesse sentido, as emancipações geraram situações novas, organizaram as comunidades locais com suas leis orgânicas, aproximando essas comunidades de sua estrutura estatal, canalizando recursos para a região e localidades.

Todavia, no final da década de oitenta tivemos uma “engenharia política” adicional. Com o processo de redemocratização e conseqüentemente com as reformulações constitucionais, em nível tanto federal quanto estadual e, portanto, com uma nova dinamização nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, houve a criação de uma legislação favorável à descentralização política regional no estado. A partir de 1994 (no governo Alceu Collares), há a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDES)⁷. Foram criados, entre outras, com a finalidade de fortalecer a importância econômica do estado no PIB nacional (que estava em decréscimo), induzir diretamente o crescimento econômico, descentralizar as ações políticas e combater as disparidades regionais quanto ao desenvolvimento (SIEDENBERG, 2003).

Entretanto, apesar dos sucessivos governos não aderirem frontalmente à idéia dos Conselhos num primeiro momento, os COREDES resistiram e têm se mostrado ao longo destes 13 anos, segundo especialistas, muito mais como uma instituição capaz de perceber e indicar demandas das diferentes regiões do que propriamente, ser capaz de neutralizar as decisões do mercado global, ou mesmo as macro-políticas econômicas de âmbito federal.

Dessa forma, os novos municípios, os Conselhos de Desenvolvimento Regional, ou seja, essas novas configurações institucionais colaboraram, de alguma forma, para a satisfação dos cidadãos com o desempenho das instituições do Estado, auxiliando na organização e aplicação de recursos. Contudo, não são somente estas variáveis institucionais (conselhos, municípios, leis orgânicas) que concorrem para explicar o desempenho dos governos e o desenvolvimento regional, conseqüentemente.

Invertendo o pólo da determinação e da primazia, Robert Putnam (2000), por exemplo, vai argumentar em defesa da cultura política (comunidade cívica) como fator de determinação do desenvolvimento político, social e econômico de uma região, em detrimento dos aspectos institucionais levantados por North (2001). Para Putnam (2000), os aspectos culturais são mais importantes para compreender o desenvolvimento de um país e de uma região do que as

⁷ Atualmente temos um total de 24 COREDES no estado do Rio Grande do Sul.

instituições. Como vimos, viemos das regras aos comportamentos instituídos e agora faremos o caminho inverso, dos comportamentos, da cultura às regras.

2 Cultura Política como Variável Independente

Em seu trabalho, “Comunidade e Democracia”, Putnam (2000) está preocupado em compreender como alguns dos governos democráticos podem funcionar de maneira satisfatória, uma vez que na contemporaneidade, as democracias liberais “vitoriosas” com o fim do socialismo real não estão satisfazendo adequadamente as demandas do eleitorado. Então o autor investiga o que é necessário para o bom funcionamento dos governos democráticos, quais são os pressupostos indispensáveis para que a democracia responda aos desafios contemporâneos. Assim, uma das questões centrais que o autor irá investigar é: por que alguns governos democráticos têm um bom desempenho institucional e outros não?

Perseguindo essa questão, o autor analisa vinte anos da história política da Itália, demonstrando que este país apresenta grande diferença regional tanto ao Norte, em Seveso, por exemplo, quanto ao Sul do país, em Pietraportesa. De uma localidade a outra existe um movimento que parte da modernidade capitalista industrial – em alguns casos pós-industrial – do norte e vai ao sul tradicional e agrícola. Essas diferenças entre esses dois extremos necessitaram da ajuda de reformas políticas para resolver seus problemas de administração pública, posto que na década de 70 criaram-se diversos governos regionais procurando descentralizar a administração política italiana.

Foram criadas 20 regiões idênticas quanto aos seus poderes, entretanto, os desempenhos destas regiões foram muito diferentes. Como explicar essa diferença? O autor procura testar sua hipótese de que a cultura política, as tradições cívicas é que determinam o desenvolvimento sócio-econômico de uma região, e dentro dela, o CS.

Para Putnam (2000), CS são práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como, sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação. Quanto maior e mais rica for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de CS. Dessa forma, a confiança é a expectativa que nasce no meio de uma comunidade de comportamento estável e cooperativo, baseado em normas compartilhadas por estes mesmos membros (FUKUYAMA, 1996). A questão central para Putnam (2000;1996) é que a confiança, a

cooperação e os espaços de participação social entre o Estado e a Sociedade são elementos positivos e essenciais para o bom funcionamento das instituições políticas⁸.

O autor toma a variável civismo como uma variável independente na cultura política e como uma variável dependente no desenvolvimento econômico e no desempenho institucional. Isso significa que “as possibilidades de desenvolvimento sócio-econômico de uma região neste século dependeram menos de seu potencial sócio-econômico inicial do que de seu potencial cívico” (PUTNAM, 2000, p.166). Mas, como a comunidade cívica (por meio de que mecanismos) pode contribuir para a prosperidade econômica? Ela pode contribuir, por exemplo, pela cooperação horizontal entre empresas nos distritos industriais (PUTNAM, 2000). Isto se reflete na cooperação nos serviços administrativos, na aquisição de matérias-primas, no financiamento e na pesquisa (PUTNAM, 2000). Ou mesmo subcontratando os concorrentes temporariamente. Elas competem sim, mas, na inovação de produtos e na eficiência.

Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas querem um bom governo e “eles exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Já os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados” (PUTNAM, 2000, p.191). Pelo lado da oferta de serviços do setor público, o governo é favorecido pela infra-estrutura social das comunidades cívicas, que acabam colaborando e cooperando com o governo, visando a interesses comuns (PUTNAM, 2000).

Assim, o autor argumenta em sua análise das regiões italianas que se formaram dois sistemas sociais equilibrados na Itália, no norte, de comunidade cívica, um equilíbrio virtuoso, ou seja, cooperação, confiança e reciprocidade. No sul, não cívico, um equilíbrio vicioso de deserção, desconfiança, omissão e exploração. Aplicando esta perspectiva teórica ao caso do Rio Grande do Sul, Bandeira (2003), estabelece uma diferença regional no estado muito semelhante ao que Putnam (2000) fez na Itália. Como uma primeira aproximação haveria uma diferença entre o “Norte colonial”, cuja matriz é de imigrantes

⁸ Não somente para as instituições democráticas, mas também econômicas. Fukuyama (1996), demonstrou que a existência de CS numa dada sociedade é fator explicativo do tamanho da estrutura industrial ali existente, bem como, do desempenho econômico consequentemente. Ver também Fukuyama, The primacy of culture, sobre a importância da cultura para a democracia florescer.

européus, com existência de pouca escravidão e predomínio do minifúndio. Em contraste, nós teríamos no “Sul” uma matriz ibero com o predomínio do latifúndio e o uso extensivo da mão-de-obra escrava.

No que se refere à primeira região, Bandeira (2003) ressalta que estas zonas coloniais de imigração estão dotadas de mais CS do que as da região sul. Nas primeiras encontramos uma infinidade de associações recreativas, clubes sociais, sociedades de canto, de atiradores e de artes, bem como uma intensa vida social colaborativa e cooperativa entre os primeiros colonos que aqui chegaram no século XIX.

Nas áreas de colonização italiana, por exemplo, também se registram essa cooperação. Um grupo fazia a colheita quando um colono estava doente, assim como a conservação da estrada, bem como os acordos para a construção do cemitério e da capela davam-se por iniciativa dos pequenos proprietários rurais (DE BONI e COSTA, 1979 apud BANDEIRA, 2003). Nesse caso, a vida social desenvolvia-se no entorno da capela, entendida, no seu sentido amplo, como o cemitério, o salão de festas e os campos de esporte. Diferentemente do Sul, onde foram os fazendeiros (os coronéis que se julgavam donos do trabalho e das posições políticas dos seus empregados) que construíram as capelas, que eram mantidas pelas esposas dos mesmos, os agricultores eram convidados para batizados e casamentos, mas nada contribuíam para a organização, construção ou mesmo manutenção da capela, ficando a vida social restrita ao entorno da fazenda (DE BONI e COSTA, 1979 apud BANDEIRA, 2003).

Dentro da matriz teórica do CS, também Monastério (2003) analisa a qualidade das administrações municipais no estado do Rio Grande do Sul. Nas localidades, que ele denomina de planalto e serra (utilizando outra divisão territorial, mas referindo-se às zonas de colonização), estão os melhores indicadores de qualidade da administração pública, em contraposição as regiões da campanha (Sul). Em sua análise, na região da campanha, há menor formulação legislativa, menos informatização e menos conselhos. Gasta-se o mínimo previsto na legislação com saúde e educação, ao passo que na serra e no planalto, esses indicadores tendem a ser melhores pela dotação de CS.

Nessa perspectiva, há forte inclinação patrimonialista e personalista na região da campanha, no sul do estado, que teve uma tradição ibérica mais notada. Nós temos uma acentuação singular enérgica do afetivo, do irracional, do passional, ou antes, uma atrofia de atitudes como ordem, disciplina e racionalidade (HOLANDA 1981,

apud BANDEIRA, 2003). Somam-se a esse traço as longínquas distâncias entre os agrupamentos e as escassas instituições de solidariedade social e de cooperação, pois, o que tomamos comumente como solidariedade entre vizinhos é proveniente de impulsos da afetividade e da delicadeza moral, não da solidariedade que visa a obter uma utilidade comum (VIANNA, 1999, apud BANDEIRA, 2003)⁹.

Boschi (1999), comparando duas capitais brasileiras, Belo Horizonte e Salvador, no que diz respeito às suas experiências de governança, ou seja, na transparência, na formulação e na eficácia de políticas públicas, argumenta que a principal diferença entre elas está relacionada à existência de CS. No primeiro caso, nós temos mais estruturas horizontais e CS que ajudam a reduzir as práticas clientelísticas e centralizadas de administração, ao passo que em Salvador estas práticas são muito mais abundantes e, portanto, deletérias à administração local, onde nós temos menos CS e estruturas horizontais de organização.

Todavia, para além dessa divisão dicotômica entre norte e sul aqui no estado, incorporamos neste artigo a divisão regional proposta por Bandeira (2003), que divide o estado em três macros regiões, Norte, Nordeste e Sul. No Sul temos uma base predominantemente agrícola formada pelo vales dos rios Jacuí e Ibicuí, onde temos a grande propriedade rural, a pecuária e a lavoura de arroz. Ao norte, compreendendo as áreas do planalto e do Alto Uruguai, há a prevalência da pequena e média propriedade, com lavouras mecanizadas do trigo e da soja. No Nordeste nós temos uma bifurcação, um Nordeste 1, que corresponde à região metropolitana pelo eixo Porto Alegre-Caxias do Sul e por áreas situadas no seu entorno, e Nordeste 2, correspondendo às áreas mais antigas de colonização do estado, a região da serra. Tanto as regiões Norte quanto Nordeste 2 são aquelas mais marcadas pela imigração européia, bem como, segundo pesquisas recentes, mais dotadas de CS, ao passo que as regiões Sul e Nordeste 1 seriam aquelas com menos dotações de CS (BANDEIRA, 2003)¹⁰.

⁹ É importante ressaltar que há estudos sobre o sul do estado que não autorizam uma visão estanque e caricata entre norte e sul, no sentido deste último constituir-se num “deserto social”, existiriam formas de sociabilidade nas maiores cidades do sul. Na virada do século XX, Bagé é um exemplo desta proliferação associativista (Bandeira, 2003).

¹⁰ Contudo, é importante ressaltar que na região metropolitana nós temos cidades de imigração alemã forte no estado, como São Leopoldo e Novo Hamburgo.

3 Instituições e Cultura Política. Um sinergismo possível.

Dessa maneira, a proposição de cultura política de Putnam (2000), Monastério (2003), Boschi (1999) e Bandeira (2001), que enfatiza a importância do CS para explicar o desempenho institucional de uma região, bem como a proposição de North (2001), que valoriza o peso das instituições, constituem-se em importantes variáveis para explicar o desenvolvimento econômico e o desempenho das instituições, conforme acompanhamos. Contudo, pensamos que elas não podem ser compreendidas separadamente, mas devem ser integradas numa perspectiva sinérgica que combine instituições e cultura política, como “circuitos endógenos de mútua determinação”.

Indubitavelmente, tanto os argumentos de Robert Putnam (2000), na defesa da sociedade cívica e portanto na determinação de fatores culturais, quanto os de Douglass North (2001) na identificação das instituições como fatores determinantes para o desenvolvimento econômico de uma região são, ao mesmo tempo, contundentes e convincentes para a compreensão do fenômeno. Todavia, pensamos como Przeworski (2005), que, apesar de reconhecer que estas teorias deram de fato uma contribuição significativa para as Ciências Sociais, acredita que a procura de uma determinação primordial para o desenvolvimento e particularmente aqui para o desempenho institucional seja um equívoco epistemológico, assim como, o marxismo o foi na busca da determinação das condições materiais sobre as instituições políticas.

Na verdade, a proposição teórica de North (2001) estimula a engenharia institucional, à medida que se pode inserir qualquer instituição em qualquer contexto histórico como um judiciário independente, direitos de propriedade, bancos estatais independentes, teríamos o funcionamento dessas instituições como em qualquer outro contexto, assim como o advento da prosperidade (Przeworski, 2005).

Entretanto, não há esta linearidade. As instituições são “endógenas”, argumenta Przeworski (2005), o que significa dizer que “[...] nada pode ser a causa primordial. As instituições não são uma causa mais profunda [exógena] podem determinar a provisão de fatores e seus usos, mas estes fatores [...] afetam o crescimento e a ulterior prosperidade, que por seu turno afeta a evolução das instituições” (PRZEWORSKI, 2005, p.76).

Quem criou as instituições? Elas certamente não se criaram sozinhas, além do que estas instituições podem ter efeitos diferentes, dependendo do contexto. O autor está dessa maneira chamando a atenção na crítica a North (2001) para o fato de que as instituições são

mutuamente interdependentes e evoluem conjuntamente com as dinâmicas societárias. Como exemplifica Przeworski (2005), imaginemos a criação de instituições que preservem o poder dos poderosos. Essas instituições não são autônomas, mas condicionadas pelo contexto em que estão inseridas e que foram criadas, no caso “pelos poderosos”. Da mesma forma podemos pensar na comunidade cívica em Putnam (2000), na determinação do desempenho das instituições. Se é a cultura política que determina o grau de desenvolvimento de uma região, então determinadamente algumas regiões estariam fadadas ao subdesenvolvimento perpetuamente. Contudo, contrariando essa idéia, o próprio Putnam (2000) reconhece que a reforma institucional na Itália contemporânea melhorou, em geral, o desempenho das diferentes regiões, muito embora mais naquelas com maiores dotações de CS.

Assim, as instituições não deixam de apresentar uma importância fundamental para o desenvolvimento e para o próprio desempenho dos governos. Dito isso, nos deparamos com a dificuldade de estabelecer a “estrutura causal” sobre o desempenho dos governos. Seria a variável instituições ou variável cultura política que determina o desempenho satisfatório dos governos? A solução para a dicotomia de quem veio primeiro parece não contribuir efetivamente para a solução do problema da eficiência das organizações.

Seguindo a sugestão de Przeworski (2005), optamos em compreender essas diferentes variáveis como “circuitos endógenos de mútua determinação e reforçamento”. Nesta perspectiva, abrindo mão de buscar identificar o que é endógeno ou exógeno ou o que determina o quê no desempenho dos governos, optamos por identificar apenas seus recíprocos impactos na sociedade, num modelo mais flexível que combine um sinergismo possível entre instituições e cultura política. Aqui, certamente, seguimos Weber, para quem não há monocausalidade para os fenômenos sociais, cabendo à atitude científica buscar mensurar estas impactantes variáveis para o desempenho institucional.

A partir do exposto, e no intuito de mensurar o impacto das determinações legais nos Coredes do Vale do Sinos e Nordeste, analisamos as dotações orçamentárias nessas regiões a partir das cidades que as compõe e o grau de satisfação de seus usuários em relação aos serviços básicos prestados pelo Estado¹¹.

¹¹ O Corede Vale do Rio dos Sinos possui uma área territorial de 1.398,5 km² e é composto por 14 municípios (Araricá, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, São

É importante lembrar que o COREDE do Vale do Sinos localiza-se na megalópole portoalegrense, onde a concentração de pessoas é significativamente maior, atingindo 1.328.991 habitantes do que no COREDE Nordeste, que tem um contingente populacional de 133.827 habitantes e representa 10% da população do Vale do Sinos. Esta explanação torna-se necessária para que se contextualize os ambientes de estudo, uma vez que, este comparativo não está baseado em gastos totais e sim, em gastos *per capita*.

Na **Tabela 1**, podemos observar os gastos com educação, saúde, obras, esporte, lazer e cultura e segurança, bem como o total dos gastos dos COREDES em 2006. Muito embora a quantia dos gastos totais seja discrepante entre os COREDES (apenas \$ 171.771.940,83 de gastos no Nordeste, contra \$ 1.099.110.966,13 no Vale do Rio dos Sinos) devido a suas receitas e populações diferentes, também observamos que os dois principais gastos estão relacionados com **educação** e **saúde**, isto porque, conforme o artigo 212 da Constituição Federal, os municípios devem aplicar anualmente “vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Tabela 1: Gastos Comparativos por Área no Corede Vale do Sinos e Nordeste 2006

	Nordeste	Vale dos Sinos
1 Educação	R\$ 43.420.426,43	R\$ 338.428.413,16
2 Saúde	R\$ 32.455.300,07	R\$ 230.535.811,82
3 Obras	R\$ 5.623.562,46	R\$ 116.249.944,04
4 Esporte, lazer e cultura	R\$ 2.876.525,59	R\$ 14.708.605,83
5 Segurança	R\$ 140.602,56	R\$ 6.400.434,82
Gasto total 100% (incluindo outros setores):	R\$ 171.771.940,83	R\$ 1.099.110.966,13
Número de Habitantes	133.827	1.328.991

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) e a Fundação de Economia e Estatística (FEE).

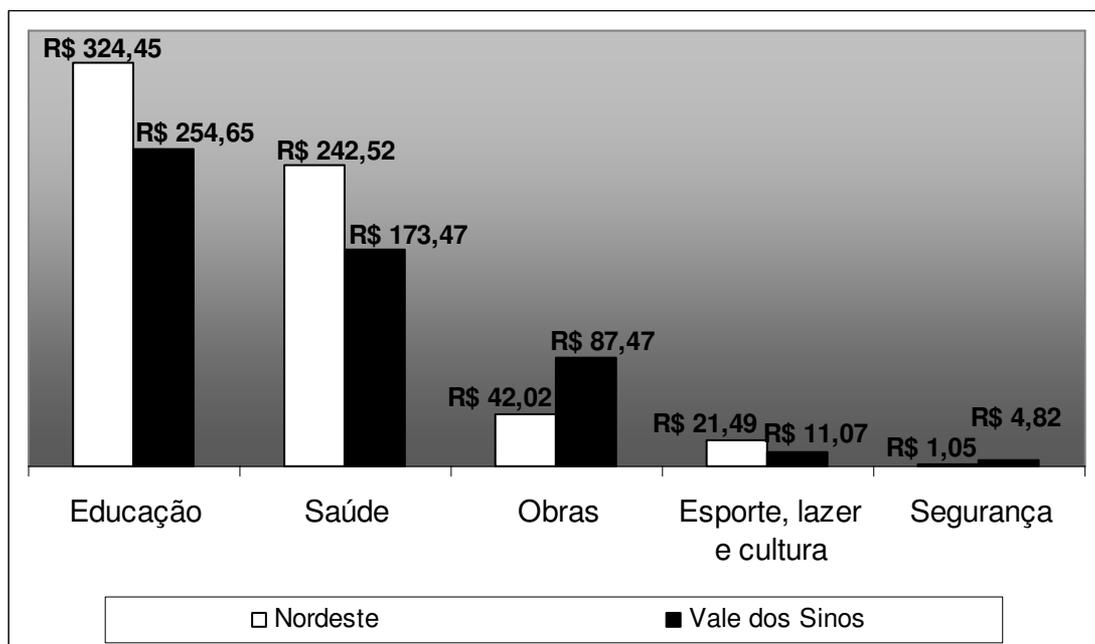
No caso da saúde, de acordo com a Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000, os municípios devem aplicar 15% do

Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul). O Corede Nordeste abrange uma área de 9.063,6 km² e sua divisão política conta com 23 municípios (Água Santa, André da Rocha, Barracão, Cacique Doble, Capão Bonito do Sul, Caseiros, Esmeralda, Ibiaçá, Ibiraiaras, Lagoa Vermelha, Machadinho, Maximiliano de Almeida, Muitos Capões, Paim Filho, Pinhal da Serra, Sananduva, Santa Cecília do Sul, Santo Expedito do Sul, São João da Urtiga, São José do Ouro, Tapejara, Tupanci do Sul e Vila Lângaro).

produto da arrecadação dos impostos como forma de garantir os recursos mínimos destinados a essa área. Assim, a saúde vem em segundo lugar nos gastos nas regiões, depois da educação. Destacamos que se trata de recursos mínimos, não impedindo os executivos de destinarem percentuais superiores nas leis orçamentárias. Essa deliberação também se estende para os gastos com educação. Na seqüência de investimentos, nós temos os gastos em Obras, Esporte Lazer e Cultura e por último Segurança.

No intuito de dar uma melhor inteligibilidade a esses dados, dividimos os gastos totais pelo número de habitantes de cada região para podermos visualizar o quanto cada COREDE investe em seus habitantes nas diferentes áreas. Esses apontamentos estão no **Gráfico 1**.

Gráfico 1: Gastos Comparativos por Habitante no COREDE Nordeste e Vale do Rio dos Sinos 2006



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) e a Fundação de Economia e Estatística (FEE).

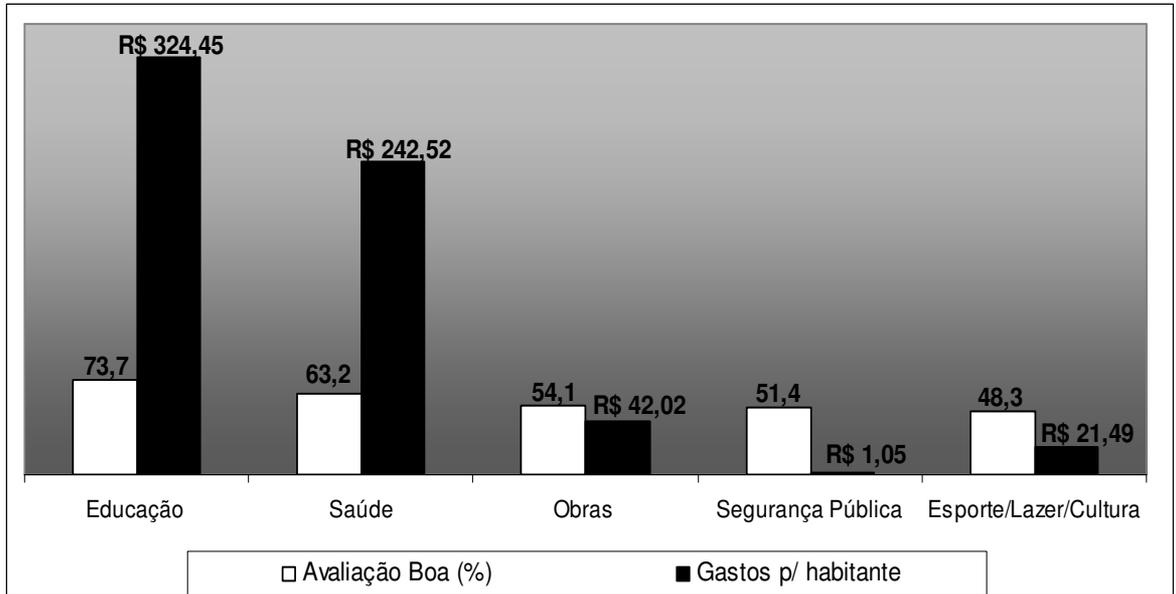
Neste gráfico observamos que tanto os COREDEs Nordeste quanto do Vale do Rio dos Sinos mantêm os gastos *per capita* maiores

com **educação e saúde**, seguido de saneamento básico e habitação (o que equivale a “obras” nos gráficos de gastos), ficando a **segurança** em último lugar em investimentos por habitante, seguindo a tendência já apontada na **Tabela 1**.

Todavia, muito embora o COREDE Nordeste tenha menor receita e menores gastos do que o Vale do Rio dos Sinos (pois ele tem menor população), ele investe muito mais por habitante. Enquanto no Nordeste um habitante tem por exemplo R\$ 324,45 reais destinados a sua educação, no Vale do Rio dos Sinos esta cifra cai para R\$ 254,65 (uma perda de R\$ 69,8 reais). No Nordeste investe-se R\$ 242,52 reais em saúde, e no Vale do Rio dos Sinos essa quantia cai para R\$173,47 reais (uma perda de R\$ 69,05 reais). No esporte, lazer e cultura, observa-se a mesma tendência. Apenas na segurança o Vale do Rio dos Sinos investe mais do que o Nordeste.

Acertadamente, conforme nossa orientação teórica, no COREDE Nordeste, no **Gráfico 2**, temos uma avaliação positiva (Boa) superior às avaliações negativas (Ruim) em todas as áreas avaliadas, principalmente nas duas que recebem destinações orçamentárias especificadas em lei. A **educação** ficou com 73,7%, que avaliaram em boa, e na **saúde**, 63,2%. Nas **obras** aparecem com 54,1% de avaliação boa, na terceira colocação. Essas três áreas foram as mais bem avaliadas respectivamente perfiladas com os maiores investimentos conforme os gastos investidos por habitante no COREDE Nordeste.

Gráfico 2: Avaliação de Desempenho do Corede Nordeste e Gastos por Habitante¹²



Fonte: Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feevale (2007) e Projeto de Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Territorial do COREDE Nordeste(2004).

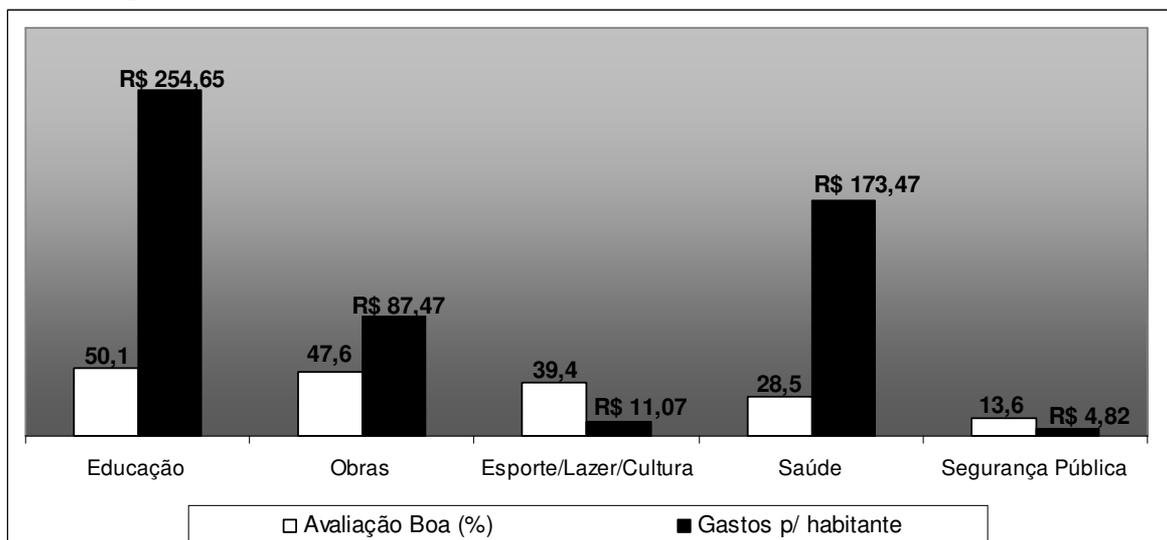
No **Gráfico 3**, no COREDE do Vale do Rio dos Sinos, de modo geral as avaliações positivas (Boa) dessas populações tendencialmente apresentaram percentuais maiores do que as avaliações negativas (Ruim) em todos os setores avaliados, exceto na área da segurança em que tivemos 13,6% de pessoas que avaliaram em boa, contra 48,2% como ruim (cujos investimentos foram também menores)¹³. Também aqui, as duas áreas com dotações orçamentárias maiores, **educação** e **saúde**, tiveram avaliações positivas melhores do que as negativas (abstraindo-se o erro amostral), ficando a **educação** com 50,1% de avaliação boa (a mais bem avaliada de todas), e a **saúde** com 28,5%,

¹² No questionário inicialmente a população avaliou o saneamento e a habitação separadamente, porém nós neste **Gráfico 3** somamos os percentuais e fizemos uma média (habitação e saneamento) colocando-os sob a terminologia “obras” a fim de podermos comparar os dados, pois no Gráfico 1 saneamento e habitação também esta somado.

¹³ Não colocamos no gráfico os percentuais de Ruim, mas a resposta a esta questão de avaliação de desempenho tinha três alternativas: Boa, mais ou menos e Ruim.

esta última caindo para o penúltimo lugar. Das duas, somente a educação manteve coerência com os investimentos. A saúde despencou, apesar de um investimento de 173,47 por habitante. Apesar de ter a segunda dotação orçamentária, os investimentos em saúde parecem não ter dado conta das demandas da população do COREDE Vale do Rio dos Sinos. Contudo, as **obras**, que receberam o terceiro maior investimento das áreas, ficaram na média com 47,6% de avaliação boa, tomando a segunda posição na satisfação dessa população como podemos constatar no **Gráfico 3**.

Gráfico 3: Avaliação de Desempenho do Corede Vale do Sinos e Gastos por Habitante



Fonte: Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feevale (2007) e Projeto de Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Territorial do COREDE Nordeste(2004).

As três primeiras áreas que receberam maiores investimentos no COREDE Nordeste, **educação, saúde e obras**, são as três áreas em que a população está mais satisfeita. No COREDE do Vale do Rio dos Sinos, das três áreas que receberam maior investimento, educação, saúde e obras, somente duas trouxeram resultados positivos com a satisfação da população, **educação e obras**.

No tocante à questão da **segurança**, no COREDE Vale do Rio dos Sinos, essa área está em último lugar. No Nordeste, ela está em penúltimo lugar, porém com uma avaliação boa em 51,4% contra

apenas 13,6% do Vale do Rio dos Sinos. Cabe fazer algumas considerações sobre essas diferenças entre as regiões. Por exemplo, diferentemente do COREDE Nordeste, a região do Vale do Rio dos Sinos acolhe três das cidades com maiores índices de criminalidade (homicídio, roubo e furto) do Estado, conforme estudos realizados pela Secretaria da Justiça e Segurança entre os anos de 1997 a 2004 (São Leopoldo, Canoas e Novo Hamburgo), e as demais espalham-se em outras regiões do estado (VIAPIANA e BRUNET, 2007). No Vale dos Sinos, tanto as dotações orçamentárias quanto a satisfação dos cidadãos estão em baixa.

Todavia, no caso do COREDE Nordeste, nós temos outro fenômeno. Os dados analisados até o momento demonstram que o nível de satisfação da população do COREDE Nordeste é bastante significativo em todas as áreas analisadas, inclusive na segurança. 51,4% da população avaliou a segurança da região como boa, contra apenas 11,6%, de ruim. No COREDE Vale dos Sinos o percentual de ruim é quase cinco vezes maior do que no Nordeste, chegando a 48,2% contra 13,6% de boa.

Em cidades de menor porte, como é o caso da maioria dos municípios do COREDE Nordeste, o fato de serem pouco industrializadas soma-se ao conhecimento das pessoas entre si e seus relacionamentos comunitários para contribuir na prevenção da criminalidade. Mesmo os percentuais baixos de investimento em segurança, não chegam a afetar sobremaneira esta região¹⁴. Todavia, no Vale do Rio dos Sinos, pelas características contrárias, cidades industrializadas, mais populosas e com laços comunitários “frouxos” temos indicadores de criminalidade mais significativos e maiores índices de insatisfação com esta área, muito embora no Vale do Rio dos Sinos os investimentos em segurança tenham sido maiores do que no Nordeste. A urbanização pode se mostrar deletéria a formação do capital social sob certas condições (PUTNAM, 1996).

Os dados evidenciam a importância do volume de investimentos em si e dos previstos em lei, que aplicados de igual forma em ambos os COREDEs, como vimos, produziram certos resultados, alguns iguais outros diferentes.

Percebe-se que no COREDE Nordeste a população recebeu mais investimentos *per capita* do que no COREDE do Vale do Rio dos Sinos. Aquela região, por sua vez, também manifestou maior satisfação

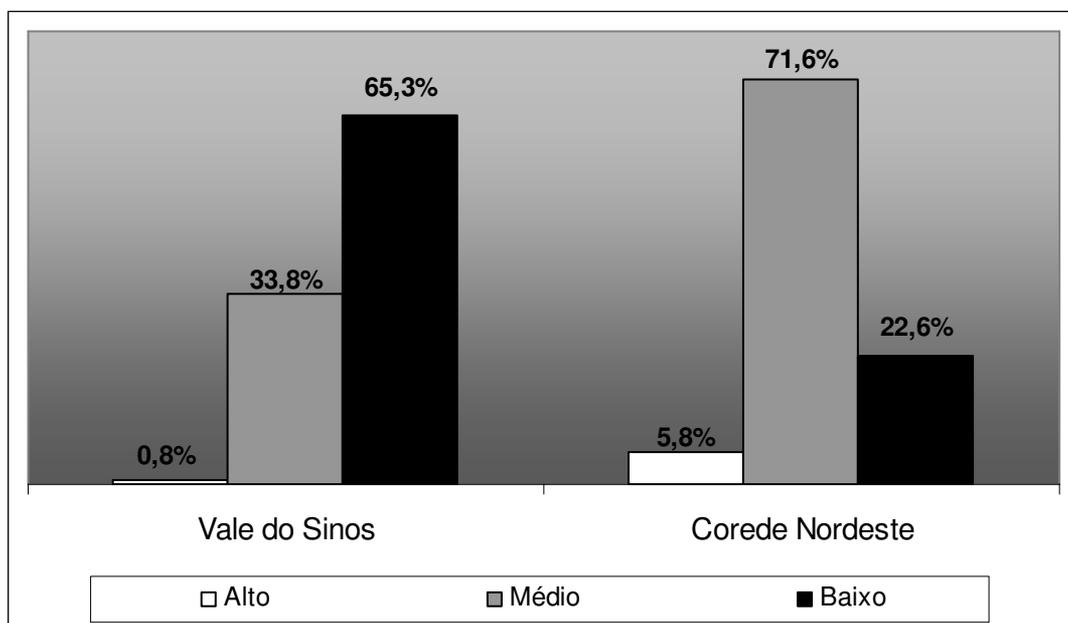
¹⁴ É importante lembrar que é o estado e não os municípios ou regiões a responsabilidade com a segurança. Entretanto, os municípios têm cada vez mais discutido e pensado sua participação nesta área.

com as instituições prestadoras de serviço, do que esta. O número menor de habitantes somado ao investimento *per capita* maior no Nordeste parece explicar em parte este fenômeno. Contudo, ainda permanece uma outra questão: O investimento público é a única variável que explica os níveis de satisfação com os serviços prestados pelo Estado no Nordeste? Se a dotação orçamentária ajuda na compreensão de parte deste fenômeno, por outro lado não ajuda explicar que a saúde com a terceira dotação *per capita* no COREDE do Vale do Rio dos Sinos obteve o penúltimo lugar na satisfação da população. Também a questão da segurança pública? Evidentemente que o município não tem uma responsabilização direta pela questão da segurança e não poderíamos querer uma relação entre os parques investimentos de ambos os COREDEs com a satisfação com esta área. Todavia, procurando evitar a monocausalidade, pensamos que, para além do investimento dos respectivos orçamentos nas regiões, a qualidade do tecido social em que eles são aplicados ajuda a explicar os níveis de satisfação destas populações, ou seja, o desempenho dos serviços públicos prestados tanto no Nordeste, quanto no Vale do Rio dos Sinos, guarda relação com os níveis de capital social que temos nestas regiões, permitindo um melhor funcionamento das instituições prestadoras de serviços públicos.

Sendo assim, torna-se importante verificarmos os níveis de capital social comparativamente entre as regiões, ou seja, os níveis de confiança interpessoal e sua relação com o funcionamento das instituições.

No **Gráfico 4** podemos observar que os índices de capital social na região do COREDE Nordeste apresentaram um índice de 71,6% de médio e 5,8% de alto, contra 33,8% de médio e 0,8% de alto na região do COREDE do Vale do Rio dos Sinos. Claramente no Nordeste há o predomínio de maior capital social entre seus habitantes do que no Vale do Rio dos Sinos.

Gráfico 4: Índice de Capital Social (ICS) COREDE Nordeste e Vale dos Sinos¹⁵

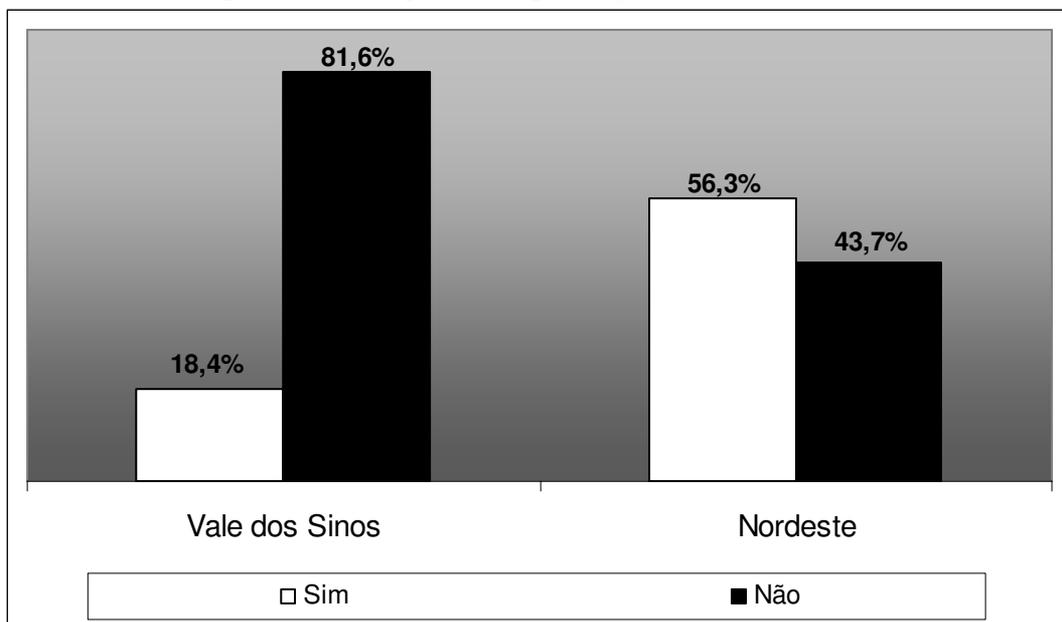


15 Este Índice de Capital Social (ICS) foi construído de forma idêntica para os dois COREDES a partir da seleção de 9 questões relativas ao capital social, são elas: “Em termos gerais, o senhor diria que se pode confiar nas pessoas ou não se pode confiar nas pessoas?” Sim (peso 2), Não (peso 0); “Gostaria de saber se o senhor confia muito (peso 2), pouco (peso 1) ou não confia (peso 0) na: igreja, família, vizinhos, associações comunitárias, sindicatos”; “O senhor costuma participar de: partidos políticos, reuniões políticas, comícios, associações comunitárias, associações religiosas, associações sindicais, conselhos populares, ONG’s, orçamento participativo, abaixo assinados, manifestações ou protestos, greves, ocupação de terrenos ou prédios públicos, outros” Sim (peso 2), Não (peso 0); “Nos últimos anos, o senhor tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade junto com outras pessoas? Sim (peso 2), Não (peso 0); “Dentre os grupos que eu vou mencionar, quais deles existem no seu bairro: grupo político, grupo ou associação cultural, grupo educacional, grupo esportivo, grupo de jovens, ONG ou grupo cívico, grupo baseado na comunidade étnica, grupos de mulheres, outro” Sim (peso 2), Não (peso 0); “Atualmente o senhor participa de algum grupo ou organização?” Sim (peso 2), Não (peso 0); “Se precisasse viajar por um ou dois dias, o senhor poderia contar com vizinhos para cuidar da sua casa e/ou filhos?” Sim (peso 2), Provavelmente (peso 1), Não (peso 0); “Em uma situação de emergência como a doença de um familiar ou perda de emprego, o senhor receberia ajuda:” familiares (peso 0), vizinhos (peso 2), colegas de trabalho (peso 2); “Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas do seu bairro, o senhor contribui pra este projeto?” Sim (peso 2), Não (peso 0).

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Regional: a importância do capital social no desenvolvimento territorial do COREDE Nordeste e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/CPP FEEVALE.
Total: 1206

A título de ilustração, no **Gráfico 5**, temos uma das questões que compõe nosso índice de capital social, em que perguntamos sobre a participação em grupos ou organizações. Observamos que mais da metade da população do COREDE Nordeste participa de algum grupo ou organização (56,3%), contra apenas 18,4% da região do Vale do Rio dos Sinos.

Gráfico 5: Participação em Grupos ou Organizações



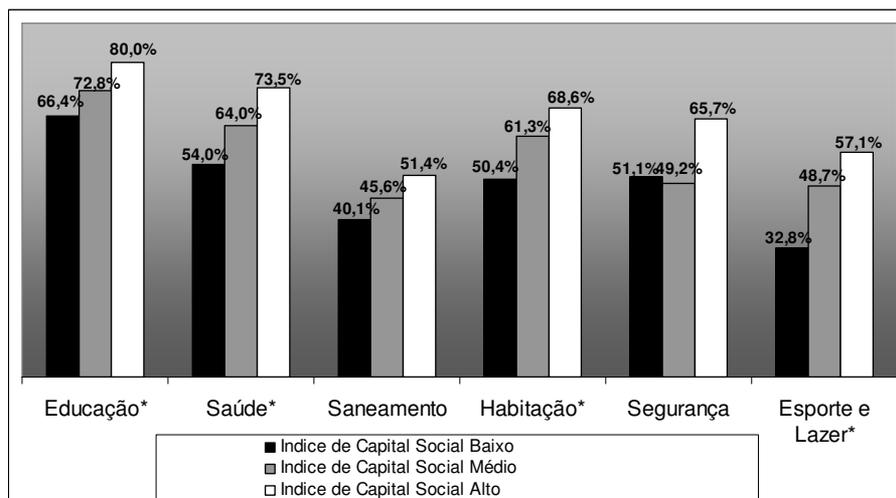
Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Regional: a importância do capital social no desenvolvimento territorial do COREDE Nordeste e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/CPP FEEVALE.
Total: 1198

Procuramos medir os níveis de solidariedade entre as regiões, o COREDE Nordeste nos surpreende positivamente, 61,4% das pessoas responderam que nos últimos anos tentaram resolver algum problema local associados à outras, enquanto praticamente a metade, 32,5% dos entrevistados no COREDE Vale do Rio dos Sinos, tentaram resolver

algum problema com a ajuda da comunidade. Ou seja, uma queda significativa no vale do Rio dos Sinos.

Quando cruzamos os índices de capital social com a avaliação de desempenho (Boa) nas diferentes áreas no COREDE Nordeste, temos a seguinte constatação. Quanto maior é o índice de capital social, melhor é a avaliação que estas populações fazem dos serviços públicos nas regiões. Ou seja, segundo a opinião destas pessoas, melhor são os serviços prestados. Se 66,4% das pessoas categorizadas no nível baixo de capital social avaliaram em boa a educação no seu município, este percentual cresce para 80% quando os níveis de capital social também crescem. No mesmo caso na saúde, 54% das pessoas no nível baixo de capital social avaliaram em boa a saúde em seu município e no nível alto este percentual sobe para 73,5%. Como podemos constatar no **Gráfico 6**, há uma tendência em aumentar os percentuais de avaliação boa conforme aumenta-se o capital social. Todavia permanece uma questão, de fato há uma relação entre capital social e avaliação de desempenho nas diferentes áreas investigadas?

Gráfico 6: Avaliação de Desempenho por Área (Avaliação Boa) COREDE Nordeste



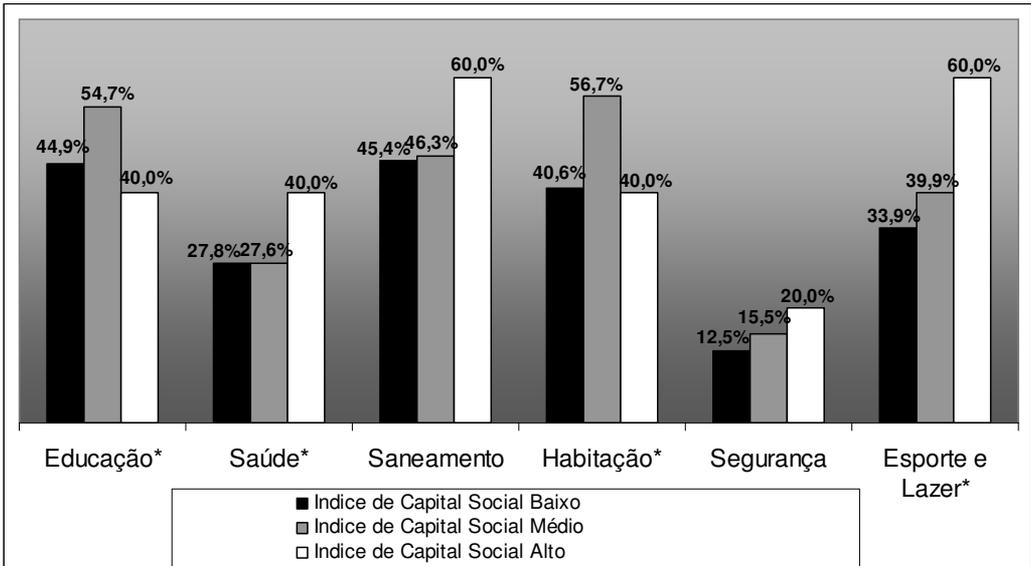
Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Regional: a importância do capital social no desenvolvimento territorial do COREDE Nordeste.

Nota: Educação $N=606/x2=7,988$ - $P.<0,05$; Saúde $N=605/x2=10,714$ - $P.<0,05$
 Habitação $N=604/x2=9,428$ - $P.<0,05$ Esporte e Lazer $N=605/x2=18,431$ - $P.<0,05$
 Total: 606

Para responder a esta questão aplicamos os *chi-square tests* nas seis áreas, em quatro delas o teste demonstrou que há uma relação significativa entre as variáveis capital social e avaliação boa. São elas, a **educação***, a **saúde***, a **habitação*** e o **esporte e lazer***. Somente em duas áreas, segurança e saneamento não apresentaram relação significativa.

No COREDE Vale do Rio dos Sinos, quando cruzamos os índices de capital social com a avaliação de desempenho (Boa) nas diferentes áreas como fizemos com o COREDE Nordeste, percebemos também a mesma tendência. Quanto maior é o índice de capital social, melhor é a avaliação que estas populações fazem dos serviços prestados na área da saúde (27,8% para 40%), saneamento (45,4% para 60%) segurança (12,5% para 20%) e Esporte e Lazer (33,9% para 60%) nas regiões. Somente na educação e habitação há uma melhora na satisfação quanto aos serviços no nível médio de capital social, caindo ligeiramente no nível alto.

Gráfico 7: COREDE Vale do Rio dos Sinos



Fonte: Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional/CPP FEEVALE.

Nota: Habitação $N=600/x^2=31,104$ - $P.<0.05$; Segurança $N=600/x^2=9,061$ - $P.<0.05$;

Esporte e Lazer $N=600/x^2=6,711$ - $P.<0.05$.

Total: 600

Aplicando-se o *chi-square tests* nas seis áreas do COREDE do Vale do Rio dos Sinos na metade delas (em três), o teste demonstrou que há uma relação significativa entre as variáveis capital social e avaliação boa. São elas, a **habitação***, a **segurança*** e o **esporte e lazer***. Portanto, o capital social impacta positivamente nas avaliações dos serviços prestados nestas regiões tanto no COREDE Nordeste, quanto no COREDE do Vale do Rio dos Sinos como demonstramos.

Uma vez demonstrada esta relação de associação com o capital social e a avaliação dos serviços públicos, também encontramos outras associações.

Na aplicação do teste de regressão logística multinominal tomamos no Corede Nordeste a avaliação dos serviços de Saúde, Educação, Esporte Lazer e Cultura, Transporte e Segurança pública como variáveis dependentes e cruzamos com a confiança destas populações nas diferentes instituições como variáveis independentes¹⁶. O objetivo era descobrirmos quais variáveis estavam impactando mais diretamente sobre a avaliação destes serviços.

No COREDE Nordeste, obtivemos, através do teste de regressão logística multinominal, significância nas cinco variáveis dependentes. Na área de **Saúde** as variáveis independentes que encontramos foram Governo Federal ($n=8,218$, $P=0,016$) e Governo Municipal ($n=39,99$, $P=0,000$), na **Educação** mostrou significância nas variáveis independentes Assembléia Legislativa ($n=6,714$, $P=0,035$), Governo Municipal ($n=13,892$, $P=0,001$) e Polícia ($n=5,754$, $P=0,056$). **Esporte, Lazer e Cultura** tiveram duas variáveis independentes, Governo Federal ($n=9,60$, $P=0,008$) e Governo Municipal ($n=14,773$, $P=0,001$). Na área do **Transporte** teve significância na variável independente Governo Municipal ($n=15,092$, $P=0,001$). Na área de **Segurança Pública** as variáveis independentes com significância encontradas foram Governo Federal ($n=15,139$, $P=0,001$) e Polícia ($n=28,886$, $P=0,000$).

No COREDE Vale do Rios dos Sinos, aplicando o mesmo teste de regressão logística multinominal encontramos significância em apenas uma variável dependente, a Segurança Pública (55% de acerto), e as três variáveis independentes que encontramos significância foram:

¹⁶ A pergunta aplicada foi: “Gostaria de saber se o senhor (a) confia muito, confia pouco ou não confia no: Congresso Nacional, Governo Federal, Assembléia Legislativa, Governo Estadual, Câmara Municipal, Governo Municipal, Judiciário, partidos políticos, polícia, igreja, família, vizinhos, associações comunitárias, sindicatos, meios de comunicação.”

Governo Estadual ($n=13,405$, $P=0,004$), Partidos Políticos ($n= 13,456$, $P=0,004$) e Polícia ($n= 39,256$, $P=0,000$).

É considerável ponderar que, das quinze variáveis (independentes) de confiança cruzadas, encontramos resultados significativos apenas em instituições políticas ou relacionadas, que foram seis: Governo Estadual, Partidos Políticos, Polícia, Governo Federal, Governo Municipal e Assembléia Legislativa. Ou seja, a confiança nestas instituições acaba impactando positivamente na avaliação dos serviços públicos. Variáveis relacionadas às relações pessoais, como Família e Vizinhos, não tiveram resultados significativos neste teste.

Se a avaliação positiva dos serviços públicos está relacionada à confiança nas instituições políticas de uma forma geral, é plausível então que no COREDE Vale do Rio dos Sinos, de baixos índices de capital social, de confiança interpessoal e de confiança nas instituições também tenhamos encontrado pouca ou apenas uma significância na variável segurança sendo no COREDE Nordeste o contrário.

Considerações Finais

Neste artigo, procuramos demonstrar que, instituições políticas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de capital social (CS), portanto fértil socialmente (sinergismo entre as duas variáveis), possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos. Neste sentido, procuramos dimensionar teoricamente a dotação de CS no Rio Grande do Sul, bem como seu desenho institucional a partir da criação dos COREDES analisando comparativamente estas duas regiões gaúchas. Em ambos os COREDES como vimos as dotações orçamentárias das cidades constituíram-se sumamente importante para a satisfação destas populações locais, por exemplo, a dotação de 25% na área da educação mostrou-se importante tanto no Nordeste como no Vale do Rio dos Sinos, onde ambas as populações avaliaram-na positivamente esta área, muito embora o nordeste mais satisfeito, porque mais detentor de capital social e investimentos por habitante. A saúde com 15% de destinação orçamentária foi avaliada positivamente no Nordeste e no Vale do Rio dos Sinos, muito embora neste último tenha ficado empatada tecnicamente com os escores negativos. De qualquer forma demonstramos que as leis, as dotações impactam positivamente nas regiões. Porém não somente estas, mas também os índices de capital social são importantes variáveis que ajudam a melhorar o desempenho das instituições (confiança interpessoal e confiança nas instituições

políticas), na medida em que melhoram os índices de capital social melhora o desempenho das instituições prestadoras de serviços a comunidade isto porque os serviços são melhores acessados, demandados, aproveitados por uma sociedade mais organizada e são também melhor avaliados. Neste sentido, o Nordeste mostrou-se como uma região muito favorecida não somente por esta peculiaridade de ser dotada de melhores índices de capital social, como também receber melhores dotações orçamentárias por habitante, assim seus níveis de satisfação são melhores lá do que aqui no Vale do Rio dos Sinos.

Todavia, a partir do exposto, dois pontos precisam ser discutidos: o primeiro diz respeito a não intitucionalização de destinações orçamentárias para a segurança pública, da mesma forma que acontece com a saúde e a educação. Em algumas discussões parlamentares e de governos estaduais, foram pautas de discussões a criação de percentuais orçamentários à segurança pública, da mesma forma como a educação e a saúde que recebem verbas específicas, também poderíamos ter para esta área. O caso do COREDE do Vale do Rio dos Sinos tem indicado uma insatisfação significativa com a **segurança**, já o Nordeste com o **esporte, lazer e a cultura**. Também, para além das questões orçamentárias, pensarmos em políticas públicas que incentivem a criação de capital social nos COREDEs, quer seja através de criação de espaços de lazer ou formas alternativas de participação comunitária, em que haja a promoção do “encontro”, da composição do tecido social, uma vez que identificamos este capital social como uma variável importante que pode sinergeticamente aliada as instituições promover uma melhora do desempenho das instituições do Estado através da colaboração com suas iniciativas.

Bibliografia

____. **Emenda Consitucional 29**, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm acessado em 10 de janeiro de 2008.

BANDEIRA, P. S. Algumas Hipóteses sobre as Causas das Diferenças Regionais quanto ao Capital Social no Rio Grande do Sul. (In) Correa, Silvio Marcus de Souza. **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2003, p.15/59.

BOSCHI, R. R. **Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999, p. 655-690.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acessado em 09 de janeiro de 2008.

FORMIGONI, F. **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS**. Em Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Coordenação e Planejamento. 2005.

FUKUYAMA, F. **Confiança. As virtudes sociais e a criação da prosperidade**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1996.

FUKUYAMA, F. The Primacy of Culture. In: Diamond Larry and Plattner, Marc. (Org.). **The Global Resurgence of Democracy**. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London. Second Edition, 1996.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.23, n. 2, p. 89-105, 2003

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003

MONASTERIO, L. M. Medindo o Capital Social: Uma análise das Regiões do Rio Grande do Sul. (In) Correa, Silvio Marcus de Souza. **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2003, p. 61/84.

MUNHOZ, C. P. B. **Direito, Livre Concorrência e Desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2006.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

PRZEWORSKI, A. As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? **Novos Estudos Cebrap**, n. 72, p. 59-77, 2005.

PUTNAM, R. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: LARRY, D. and PLATTNER, M. (Org.). **The Global Resurgence of Democracy**. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London. Second Edition, 1996.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

SIEDENBERG, D. R. Condicionantes político-Administrativos do desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – A Experiência dos COREDES. (In) WITTMANN, M. L. E RAMOS, M. P. **Desenvolvimento Regional. Capital Social, Redes e Planejamento**. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2004, p.135-158.

VIAPIANA, L. T.; BRUNET, J. F.G. **Padrões de Criminalidade no Rio Grande do Sul - 1997-2004**. Disponível em: http://www.scp.rs.gov.br/uploads/Padroes_de_Criminalidade_1997_2004_rev_2.pdf Acesso em: 13 nov. 2007.