

Capital Social e Políticas Públicas no Brasil: comparando duas cidades na Região Metropolitana de Porto Alegre

Everton Rodrigo Santos¹
Daniela Muller de Quevedo²

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as razões que determinam a avaliação satisfatória das políticas públicas, no estado do Rio Grande do Sul em duas cidades da região metropolitana de Porto Alegre, Novo Hamburgo e São Leopoldo. Para tanto, a partir da revisão da bibliografia especializada, construímos um quadro teórico sinérgico que leva em consideração tanto as implicações institucionais formais em si (neoinstitucionalismo), bem como os padrões valorativos locais (a cultura política). Nossa hipótese de trabalho é que o capital social, próprio da cultura política local existente nas cidades em tela, constitui-se num aliado às instituições políticas, pois ele favorece positivamente a avaliação do desempenho das políticas públicas municipais. A metodologia utiliza os resultados de duas pesquisas quantitativas, tipo surveys domiciliares, aplicadas em Novo Hamburgo e em São Leopoldo, com amostras probabilísticas totalizando cerca de 1200 questionários, com erro amostral de 4% e confiança de 95%, entre os meses de janeiro e abril de 2012 e junho e julho de 2013 pelo Centro de Pesquisa e Planejamento da Universidade Feevale (CPP/Feevale), bem como pesquisa documental aos sites das referidas prefeituras, do IBGE, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) e da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE).

Palavras-chave: Capital social. Instituições. Cultura política.

-
- ¹ Consultor e avaliador da CAPES, professor da Universidade Feevale e da Universidade Luterana do Brasil, atua no ensino da graduação e pós-graduação *stricto sensu*. Pesquisador vinculado ao Grupo de Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na América Latina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Grupo Metropolização e Desenvolvimento Regional da Feevale. Email: evertons@feevale.br.
 - ² Professora da Universidade Feevale, atua no ensino da graduação e pós-graduação *stricto sensu*. Consultora no Centro de Pesquisa e Planejamento CPP da Universidade Feevale. Email: danielamq@feevale.br.

I Introdução

Um dos efeitos da democratização da sociedade brasileira nas últimas décadas tem sido não somente a rotinização das eleições em seus diferentes níveis, como o surgimento de uma demanda crescente da população do país sobre os gestores e suas políticas públicas. Este é um fenômeno típico de sociedades ditas “em desenvolvimento”.

Destarte, 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 tem nos remetido diretamente às relações entre Estado e sociedade, buscando identificar: quais são as variáveis que podem determinar uma avaliação satisfatória das políticas públicas municipais? Sob que condições políticas institucionais ou mesmo societais podemos ter um bom desempenho de governos locais?

Buscando responder a estes questionamentos, o objetivo deste artigo é analisar as razões que determinam a avaliação satisfatória das políticas públicas, especialmente no estado do Rio Grande do Sul em duas cidades da região metropolitana de Porto Alegre, a saber, Novo Hamburgo e São Leopoldo. Estes dois municípios estão situados hoje no Corede do Vale do Rio dos Sinos (Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos) e são conhecidos por serem o “berço da imigração alemã” no século XIX no estado.

A despeito de serem cidades nascidas sob a mesma matriz de imigração alemã, hoje apresentam certas dessemelhanças em seu “timing” de emancipação política institucional, número de habitantes, dotações orçamentárias. Novo Hamburgo, por exemplo, possui hoje cerca de 240.000 habitantes e São Leopoldo possui cerca de 215.000 habitantes; no entanto, seus IDHs (0,747 em Novo Hamburgo e 0,739 em São Leopoldo) são muito próximos de acordo com o último (PNUD, 2010). Que fatores podem estar determinando o melhor ou o pior desempenho na avaliação de suas políticas públicas? Ou, dito de outra forma, que fatores podem facilitar as ações governamentais e conseqüentemente a implantação de políticas públicas em cada cidade analisada? A eficiência, de um governo municipal, depende das instituições políticas ou da cultura política dos seus cidadãos?

As respostas a estas questões são controversas, e a bibliografia especializada, tais como Robert Putnam (2000, 1996), Douglas North (2001), Hall e

Taylor (2003) entre outros, tem-se bifurcado basicamente em duas vertentes para dar conta de explicar como um governo pode ter um bom desempenho. Há uma vertente teórica chamada, no sentido *lato sensu*, neoinstitucionalista, que dá ênfase de uma maneira geral aos aspectos políticos institucionais do Estado. 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. Demonstraremos este argumento no tópico “Políticas Públicas e a Primazia das Instituições”.

No segundo tópico, “Políticas Públicas e a Primazia da Cultura”, invertemos o argumento, demonstrando que a cultura política é sim um fator determinante do desempenho governamental local. Para esta vertente, um bom governo dependeria dos costumes, dos valores de uma sociedade, de suas práticas políticas que ajudariam as instituições.

No terceiro e último tópico, “Um Sinergismo Possível”, demonstraremos que instituições políticas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de capital social, portanto fértil socialmente (sinergismo entre as duas variáveis), possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos, conforme os dados empíricos arrolados por nós nesta pesquisa.

Nossa hipótese de trabalho sugere que o capital social, aliado às instituições políticas, incide positivamente sobre o bom desempenho dos governos e conseqüentemente de suas políticas públicas.

Este artigo justifica-se sob o argumento de que comprovar a hipótese da relação entre capital social e satisfação com as políticas públicas significa demonstrar que o sucesso de reformas políticas, de investimentos públicos, está relacionado não somente com a qualidade das leis e instituições, dos governos em implementá-las, quanto também da qualidade do tecido social no qual ela é implantada.

A metodologia utiliza os resultados de duas pesquisas quantitativas, tipo surveys domiciliares, com amostras probabilísticas por conglomerado, compostas de 613 questionários aplicados em Novo Hamburgo e 600 em São Leopoldo, com erro amostral de 4% e confiança de 95%, sendo divididos por bairros e quadras, entre os meses de janeiro de 2012 a junho de 2013, respectivamente, pelo Centro de Pesquisa e Planejamento da Universidade Feevale

(CPP/Feevale). Com base no mapa da cidade, delimitaram-se os bairros e as quadras, seguido de um sorteio aleatório simples das quadras dentro de cada bairro. No momento da coleta em cada quadra sorteada foi realizada uma amostragem sistemática dos domicílios, obedecendo ao critério do número de domicílios a serem avaliados a cada quadra. A coleta de dados foi realizada pela equipe de entrevistadores do Centro de Pesquisa e Planejamento da Universidade Feevale através de questionário padrão com 40 questões entre abertas e fechadas, somente nos domicílios do município, com pessoas de 16 anos ou mais de idade (por serem consideradas eleitoras). Os dados coletados foram analisados no programa estatístico SPSS. Para comparar a satisfação dos serviços públicos entre os níveis do Indicador de Capital Social foi utilizado o teste não paramétrico Kruskal-Wallis, e o teste de Mann-Whitney para comparação da satisfação dos serviços públicos entre os níveis agrupados do Indicador de Capital Social. A inferência estatística foi realizada considerando um nível de significância de 5%.

Também foi utilizada pesquisa documental aos sites das referidas prefeituras, do IBGE, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) e da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE).

2 Políticas públicas e a primazia das instituições

Cabe destacar, conforme Souza (2006), que as políticas públicas correspondem a um campo teórico e metodológico que tem na ação do Estado seu principal escopo de estudo. Na tradição europeia dos estudos sobre políticas públicas, a preocupação residia no Estado e em suas instituições, deixando em segundo plano a avaliação da produção dos governos. É somente com a tradição americana, que a área surgiu com a preocupação sobre a ação dos governos, no âmbito da administração pública, tendo como pressuposto que aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser analisado cientificamente na academia (PASE; SANTOS, 2011; SOUZA, 2006).

No caso brasileiro, apesar de os estudos de políticas públicas estarem imbricados com a produção bibliográfica da formação do Estado nacional, a análise de políticas públicas vai expandir-se efetivamente a partir da década de 1980, com a transição dos regimes autoritários para democracias, na medida em que este novo cenário abriu a participação da sociedade nos processos

de formulação e decisão governamental, bem como a produção acadêmica tornou-se mais abundante. Mas o que são políticas públicas?

De maneira muito sucinta, podemos dizer, neste artigo, que entendemos como políticas públicas o conjunto de ações do Estado (no caso em tela das prefeituras analisadas) postas em marcha através de programas e de projetos para efetivar concepções a cerca da saúde, da educação, da assistência social, da segurança, da economia, da infraestrutura entre outras (PASE; SANTOS, 2011)³. Estas “ações do Estado” podem ser colocadas em prática, grosso modo, “de cima para baixo”, através das instituições governamentais, levando-se em conta a primazia das instituições para a elaboração e consecução das políticas públicas, ou vice-versa, como veremos na sequência deste artigo⁴.

A primazia das instituições em determinar o comportamento de atores, dos governos, da economia, ou mesmo do desenvolvimento econômico, caracteriza a vertente teórica do neoinstitucionalismo como corrente de pensamento que tem suas origens no século XX nos Estados Unidos. Contudo, ela não é 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 estes autores, os institucionalistas históricos entendem que a organização institucional da comunidade estrutura os comportamentos, 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 desta perspectiva, os institucionalistas racionais acreditam em atores políticos que se comportam de maneira utilitária, procurando através

3 Uma digressão mais completa sobre análise de políticas públicas pode ser encontrada em outro trabalho desenvolvido por nós em: PASE, H. L.; SANTOS, E. *Capital social e políticas públicas na América Latina*. In: BAQUERO, M. (Org.). *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2011. v. 1, p. 69-93.

4 Partimos do pressuposto de que as políticas públicas podem ser avaliadas objetivamente através dos investimentos públicos feitos pelos governos como também através da avaliação subjetiva da satisfação da população sobre estas políticas, pois, em última análise, são elas que usufruem ou não destas ações. Aqui, compartilhamos da compreensão de Popkin (1994) da “racionalidade de baixa informação” para quem o cidadão comum pode sim adquirir conhecimento sobre seu entorno, sobre políticas econômicas ou de saúde, mesmo com baixa informação, pois são eles, os cidadãos que vivem o cotidiano das cidades, que compram no mercado, que vão ao médico, que têm filhos na escola e, portanto, podem emitir uma opinião com base na sua experiência. Assim, a satisfação ou não com uma política pública da população não é uma mera opinião, mas sim um indicador do funcionamento desta política.

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 destes 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 às regras e leis, porém ao “sistema de símbolos”, aos “modelos morais” incorporados pelos indivíduos (HALL; TAYLOR, 2003). Neste sentido, pensamos que esta concepção neoinstitucionalista está na fronteira senão no diálogo com as concepções culturalistas, pois ela quebra com a dicotomia instituições e cultura, dando ênfase, desta forma, aos comportamentos apreendidos sob o abrigo das instituições. Portanto, objetivando dialogar com as teorias “neoinstitucionalistas” e “culturalistas”, importam-nos sublinhar, “de cima para baixo”, como já dissemos, as configurações estatais, as estruturas que conformam, junto com os aspectos culturais, os comportamentos e as políticas públicas⁵.

Assim sendo, as configurações institucionais que o Estado teve ao longo de sua formação, o desenho dos municípios, acabaram dando um contorno político para o processo de desenvolvimento local inegáveis, como dotações orçamentárias, leis municipais etc.

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; inclusive o próprio município de São Leopoldo, objeto de análise, foi criado em 25 de julho 1824 que incluía naquela época a atual

5 Não é objetivo deste artigo discutir as diferenças em profundidade entre as diferentes concepções teóricas do neoinstitucionalismo; nosso propósito é tão somente demarcar o debate para, na sequência, dialogarmos com as posições teóricas do culturalismo. Certamente, Douglass North (2001) é um dos grandes representantes teóricos deste neoinstitucionalismo americano na contemporaneidade. Para uma discussão mais aprofundada sobre o culturalismo e o institucionalismo, ver Baquero (2013).

cidade de Novo Hamburgo, emancipada em 5 de abril de 1927. A partir da segunda metade do século XX, há um crescimento vertiginoso dos municípios, chegando-se 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 infraestrutura urbana, na qualificação dos serviços públicos e disputas políticas locais (SIENDEBERG, 2003). Neste sentido, as emancipações geraram situações novas, organizaram estas localidades com suas leis orgânicas, aproximando estas comunidades de sua estrutura estatal e canalizando recursos para a região. Estes então novos municípios colaboraram de alguma forma para a satisfação dos cidadãos com o desempenho das instituições do Estado, uma vez que auxiliaram na organização e aplicação dos recursos públicos, através de suas destinações orçamentárias. Contudo, não são somente estas variáveis institucionais (municípios, leis orgânicas, orçamentos) que concorrem para explicar o desempenho dos governos e o desenvolvimento regional. Invertendo o polo desta 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 propriamente ditos.

3 Políticas públicas e a primazia da cultura

Para este autor, que pensa a política “de baixo para cima”, o importante a investigar são os pressupostos indispensáveis para que a democracia responda aos desafios contemporâneos. Assim sendo, uma das questões centrais que o autor irá indagar-se é por que alguns governos democráticos têm um bom desempenho institucional e outros não?

Perseguindo esta questão, o autor analisou 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 da modernidade capitalista industrial, em alguns casos pós-industrial, ao sul tradicional e agrícola. Estas diferenças entre estes dois extremos necessitaram da ajuda de reformas políticas para resolver seus problemas de administração pública, posto que na

década de 1970 criaram-se diversos governos regionais procurando descentralizar a administração política italiana.

Foram criadas vinte regiões idênticas quanto aos seus poderes, entretanto, os desempenhos destas regiões foram muito diferentes. Como explicar esta diferença? O autor procura testar sua hipótese de que a cultura política, as tradições cívicas é que determinam o desenvolvimento socioeconômico de uma região e nela, o capital social. Para Putnam (2000), capital social 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 rico for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de capital social. Este por sua vez irá influenciar, por exemplo, no tamanho das empresas locais; em outras palavras, quanto maior o volume de capital social em uma determinada sociedade, maior será o tamanho e o desenvolvimento destas empresas (FUKUYAMA, 1996). Em países com pouco capital social, o Estado tende a “suprir” esta defecção criando empresas estatais. 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 com menor intervenção do Estado e o sul, não cívico, um equilíbrio vicioso de deserção, desconfiança, omissão e exploração com maior intervenção do Estado.

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 italiana e alemã”, com existência de pouca escravidão e predomínio do minifúndio, em contraste com o “Sul”, cuja “matriz é ibera”⁶, 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 alemã e italiana estão dotadas de mais CS do que

6 Quando nos referimos à “matriz ibera” ou “tradição ibérica”, estamos nos reportando às formas hierárquicas, verticais da organização da vida social, assim quando nos referimos à “matriz italiana e alemã” ou “imigração italiana e alemã”, estamos fazendo menção à forma horizontal de organização da vida social e não a questões de ordem étnica ou racial.

as da região sul. Nas primeiras encontramos uma infinidade de associações recreativas, clubes sociais, sociedades de canto, de atiradores e artísticas, bem como uma intensa vida social colaborativa e cooperativa entre os primeiros colonos que aqui chegaram ao século XIX. As estatísticas do período têm apontado que entre os anos de 1824 e 1830 entraram cerca de 5.350 alemães no estado Rio Grande do Sul, e entre os anos de 1830 e 1889 foram introduzidos mais 20.000 imigrantes que aqui desembarcaram, sendo responsáveis pela criação de 142 colônias alemãs no estado (ANUÁRIO, 2012). Nos municípios que surgiram a partir do desmembramento de São Leopoldo, vê-se um quadro de povoamento semelhante, no qual a composição étnica esteve inicialmente marcada pelos alemães (WEBER, 2006), como no caso da cidade aqui analisada, Novo Hamburgo. Todavia, deve-se levar em consideração que outros grupos étnicos raciais também compuseram o cenário desta região, especialmente índios, negros, açorianos e luso-brasileiros, muito embora apareçam comumente na bibliografia como agentes de experiências fracassadas (NUNES, 2009). Os dados de nossa pesquisa em 2012 e 2013 desmistificaram a ideia de uma “sociedade alemã” atualmente nestas localidades, na medida em que apenas 31% dos hamburgueses se autodeclararam de origem étnica alemã, e em São Leopoldo este percentual ficou ainda menor, em 22%.

Nestas áreas de imigração, por exemplo, registra-se o traço da cooperação e da solidariedade; 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, para a construção da capela dava-se por iniciativa dos pequenos proprietários rurais locais (DE BONI; COSTA, 1979 apud BANDEIRA, 2003).

Dentro da matriz teórica do capital social, 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), há os melhores indicadores de qualidade da administração pública em contraposição às regiões da campanha (Sul). Em sua análise, na região da campanha, há menor formulação legislativa, menos informatização, menos conselhos, gasta-se o mínimo previsto na legislação com saúde e educação, ao passo que na serra e no planalto estes indicadores tendem a ser melhores pela dotação de capital social.

Nesta perspectiva, há forte inclinação patrimonialista e personalista na região da campanha, no sul do estado, que teve uma “tradição ibérica” mais notada. Lá, há uma acentuação singular enérgica do afetivo, do irracional, do passional, ou antes, uma atrofia das qualidades como coordenadores, disciplinadores e racionalizadores (HOLANDA, 1981 apud BANDEIRA, 2003). Somado a este traço, as longínquas distâncias entre os agrupamentos, as escassas instituições de solidariedade social, de cooperação, dão ao impulso solidário entre vizinhos, a caracterização da afetividade e da delicadeza moral, não da solidariedade que visa obter uma utilidade comum (VIANNA, 1999 apud BANDEIRA, 2003).⁷

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 eficácia de políticas públicas, argumenta que a principal diferença entre elas está relacionada à existência de capital social. No primeiro caso, há mais estruturas horizontais e capital social, 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 há menos capital social e estruturas horizontais de organização. Fernandes (2001) também demonstrou como a produção de laços de confiança e fidelidade mútua facilita a cooperação social, aumentando o desempenho e a responsabilidade dos governos e das instituições democráticas.

Em outro trabalho comparando as cidades de Caxias do Sul e Pelotas, demonstramos que o Sistema Único de Saúde Odontológico (SUS), implantado igualmente em ambas as cidades, mostrou um melhor desempenho na cidade de Caxias do Sul (matriz italiana/minifúndio/imigração) do que na cidade de Pelotas (matriz ibérica/latifúndio/escravidão), cidade esta menos detentora de capital social do que Caxias (SANTOS et al., 2010). De fato, a escravidão e o latifúndio do passado constituíram-se numa instituição deletéria à construção de solidariedades horizontais ainda no presente, impactando sobre as políticas públicas.

7 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”, existiria formas de sociabilidade nas maiores cidades do sul. Na virada do século XX, Bagé é um exemplo desta proliferação associativista (BANDEIRA, 2003).

4 Um sinergismo possível

A primazia da cultura política, portanto da importância do capital social para explicar o desempenho institucional de uma região, conforme Putnam (2000), Bandeira (2001), Monastério (2003), Boschi (1999) e Bastos et al. (2010), constitui-se em importante variável para compreender-se o desenvolvimento econômico e o desempenho das políticas públicas, como acompanhamos. Contudo, entendemos que a cultura política não pode ser compreendida separadamente, mas deve ser integrada numa perspectiva sinérgica que combine instituições e cultura, como “circuitos endógenos de mútua determinação” (SANTOS et al., 2010). Nesta encruzilhada da teoria culturalista e institucional (formal *versus* informal), o Banco Mundial tem proposto uma abordagem semelhante também, partindo do princípio de que instituições formais necessitam do envolvimento e do compromisso social a fim de que não se tornem instituições vazias e inúteis (BAQUERO, 2013).

Pensamos como Przeworski (2005) que, muito embora haja de fato uma contribuição significativa para as Ciências Sociais destas perspectivas teóricas, a procura de uma determinação primordial para o desenvolvimento e, particularmente aqui, para o desempenho de políticas, é um equívoco epistemológico. Ou seja, procurar quem determina o quê.

Não há esta linearidade, para Przeworski (2005), nada pode ser a causa primordial do desenvolvimento, as instituições ou mesmo as dinâmicas sociais. As instituições não são uma causa mais profunda, exógena que determina sempre a provisão de “fatores e seus usos”, mas os próprios fatores, a cultura política, por exemplo, em nosso caso, podem afetar o crescimento e a ulterior prosperidade de uma região, que por sua vez pode afetar a evolução das instituições. Quem criou as instituições? Elas certamente não se criaram sozinhas, além do que estas instituições podem ter efeitos diferentes, dependendo do contexto. O que o autor está chamando a atenção é para o fato de que as instituições são mutuamente interdependentes e evoluem conjuntamente com as dinâmicas sociais.

Então, as instituições não deixam de apresentar uma importância fundamental para o desenvolvimento e para o próprio desempenho dos governos e de suas políticas. Dito isso, deparamo-nos com a dificuldade de estabelecer a “estrutura causal” sobre o desempenho dos governos. Seria a variável

instituição ou a 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 estas 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 em 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 (1999), para o qual não há monocausalidade para os fenômenos sociais, cabendo a atitude científica buscar mensurar estas impactantes variáveis para o desempenho institucional.

A partir do exposto e no intuito de mensurarmos o impacto das determinações institucionais, legais em Novo Hamburgo e São Leopoldo, analisamos as dotações orçamentárias nestas cidades e o grau de satisfação de seus usuários em relação aos serviços básicos prestados pelo município como um primeiro movimento na direção desta variável.

Na **Tabela 1**, podemos observar que os gastos com educação, saúde, obras, esporte, lazer e cultura e segurança em 2012 foram diferentes nas duas cidades analisadas em termos absolutos⁸. Enquanto Novo Hamburgo gastou um total de R\$ 457.100.441,98 nas suas diferentes áreas, São Leopoldo gastou R\$ 323.749.266,48, um número relativamente menor. O orçamento de Novo Hamburgo foi maior do que o orçamento de São Leopoldo. Muito embora a quantia dos gastos totais seja diferente entre as cidades devido a suas receitas e populações diferentes, observamos que os dois principais gastos *per capita* em ambas as cidades estão relacionados com a educação (R\$ 527,33 e R\$ 531,22 respectivamente) e a saúde (R\$ 498,47 e R\$ 251,83). Isto reflete, de certa forma, o artigo 212 da Constituição Federal, que obriga os municípios a aplicarem anualmente “vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

⁸ Estamos tomando aqui as áreas de educação, saúde, obras, segurança e esporte e lazer como variáveis institucionais, independentes, que produzem um efeito a partir de seus investimentos orçamentários.

Tabela 1 – Gastos comparativos por área nos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo

Área	Novo Hamburgo		São Leopoldo	
	Total (R\$)	Per capita(R\$)	Total (R\$)	Per capita(R\$)
Educação	126.422.094,96	527,33	114.535.503,86	531,22
Saúde	119.503.734,85	498,47	54.297.004,70	251,83
Obras	34.076.709,60	142,14	7.151.648,69	33,16
Segurança	16.794.902,53	70,05	10.810.290,34	50,13
Esp. Lazer e Cult.	8.299.853,88	34,62	4.719.596,19	21,88
Gasto Total	457.100.441,98	1.906,66	323.749.266,48	1.501,57
Número de Habitantes	239.738		215.606	

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) e Fundação de Economia e Estatística (FEE) Ano: 2012

No caso da saúde, de acordo com a Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000, os municípios devem aplicar 15% do produto da arrecadação dos impostos, como forma de garantir os recursos mínimos destinados a esta área. Assim, a saúde vem em segundo lugar nos gastos nas cidades, depois da educação. Destacamos que se trata de recursos mínimos, não impedindo os executivos de destinarem percentuais superiores nas leis orçamentárias.

No que se refere aos gastos totais, como podemos observar ainda na **Tabela 1**, Novo Hamburgo gastou o equivalente a 26% na área da saúde (R\$ 119.503.734,85), ao passo que São Leopoldo 16% (R\$ 54.297.004,70). Complementar a esta observação, na **Tabela 2** podemos verificar que o município de Novo Hamburgo gastou por habitante o valor de R\$ 498,47, quase o dobro que o município de São Leopoldo, R\$ 251,83, o que se reflete, de certa forma, numa avaliação positiva de 20% da população que consideraram a saúde boa na cidade. Em São Leopoldo, apenas 10% avaliaram a saúde em boa, ou seja, a metade do percentual de Novo Hamburgo, seguindo quase que

linemente o corte da metade dos gastos *per capita* nesta área (R\$ 251,83). Na área da educação, notamos que os gastos *per capita* em ambas as cidades (R\$ 527,33 e R\$ 531,00) são muito próximos, ficando a avaliação “boa” em Novo Hamburgo no percentual de 48% e São Leopoldo em 35%, ligeiramente menor.

Tabela 2 – Avaliação de satisfação com as políticas públicas do município de Novo Hamburgo e gastos por habitante⁹

Área	Novo Hamburgo		São Leopoldo	
	Avaliação Bom (%)	Per capita(R\$)	Avaliação Bom (%)	Per capita(R\$)
Educação	48	527,33	35	531,22
Saúde	20	498,47	10	251,83
Obras	55	142,14	60	33,16
Segurança	26	70,05	22	50,13
Esp., Lazer e Cult.	32	34,62	32	21,88

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/CPP FEEV/VALE, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) e Fundação de Economia e Estatística (FEE). Ano: 2012

Com exceção da educação, Novo Hamburgo investiu mais por habitante em todas as áreas avaliadas, o que parece refletir na maior satisfação com as políticas municipais de maneira geral. Das cinco áreas avaliadas, em quatro delas a satisfação é maior (educação; saúde; segurança; esporte, lazer e cultura). Em São Leopoldo, com menores investimentos, há menor satisfação com as diferentes áreas, pois apenas uma delas, as obras, com 60%, supera Novo Hamburgo (55%), conforme **Tabela 2**. Assim, percebe-se que, de maneira geral, na cidade de Novo Hamburgo a população recebeu mais investimentos *per capita* do que na cidade de São Leopoldo, o que pode ser um dos fatores explicativos para a maior satisfação dos munícipes daquela cidade em relação às instituições prestadoras de seus serviços.

9 A variável utilizada para medir a satisfação com as políticas públicas foram: Como o senhor avalia a qualidade dos serviços públicos na sua cidade nas áreas de educação, saúde, obras, segurança, esporte e lazer? Ótimo, bom, regular, ruim, péssimo.

Os dados analisados evidenciam a importância do volume de investimentos em si e dos previstos em lei, que aplicados de igual forma em ambas as cidades, como vimos, produziram certos resultados, que muito embora com alguma diferença demonstram a importância dos orçamentos e dos gastos de uma maneira geral.

Contudo, ainda permanece outra questão: O investimento público é a única variável que explica os níveis de satisfação com os serviços prestados pelos municípios nestas cidades? Se as dotações orçamentárias, os investimentos, os gastos totais ajudam na compreensão de parte deste fenômeno, por outro lado não ajudam a explicar, por exemplo, porque a saúde, com a segunda dotação *per capita* nas cidades, obteve o primeiro lugar na insatisfação destas populações. Todavia, procurando evitar a monocausalidade, pensamos que, para além do investimento dos respectivos orçamentos das cidades, a qualidade do tecido social em que eles são aplicados ajuda a explicar os níveis de satisfação destas populações com os serviços públicos prestados tanto em Novo Hamburgo como em São Leopoldo. Em outras palavras, os níveis de capital social que temos nestas cidades podem estar permitindo um melhor funcionamento destas instituições prestadoras de serviços públicos e conseqüentemente uma maior satisfação dos munícipes com estes.

Sendo assim, torna-se importante verificarmos os níveis de capital social comparativamente entre as cidades, ou seja, os níveis de confiança interpessoal, bem como sua relação com o funcionamento das instituições, conseqüentemente das políticas públicas.

No **Gráfico 1**, podemos observar que os índices de capital social na cidade de Novo Hamburgo apresentaram 1% de alto, 28% de médio e 71% de baixo, contra 0% de alto em São Leopoldo, 22% de médio, subindo para 78% de baixo. A cidade de Novo Hamburgo apresenta uma leve tendência de maior capital social entre seus habitantes do que São Leopoldo.

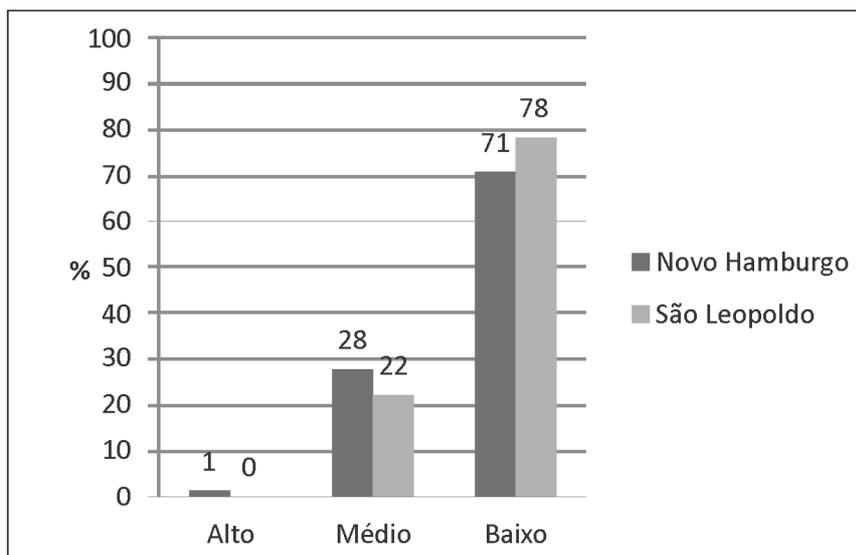


Gráfico 1 – Índice de capital social (ICS) dos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo¹⁰

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/CPP FEEVALE. N = 613 N = 600. Ano: 2012; 2013

¹⁰ Este índice de capital social (ICS) foi baseado em Baquero (2007) e 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, ONGs, 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). Foram propostos pesos 1 e 2 para os itens que positivamente afirmavam a cooperação, reciprocidade, participação e peso 0 para a negação destas características. Para o cálculo do ICS é realizada a soma das pontuações obtidas em cada questão, seguido do cálculo da razão entre a soma obtida e a maior pontuação que é possível obter no teste. Este índice está ancorado teoricamente no conceito de capital social de Putnam(2000), para o qual relações de confiança interpessoal, reciprocidade, cooperação, participação e níveis de organização são indicadores da existência de capital social em uma sociedade.

Para melhor exemplificarmos nosso índice de capital social, e a título de ilustração das questões que compõem este indicador, no **Gráfico 2**, como podemos observar, 69% dos hamburguenses e leopoldenses responderam que “não se pode confiar nas pessoas”, e apenas 24% em Novo Hamburgo responderam que “se pode confiar nas pessoas”, contra 17% em São Leopoldo.

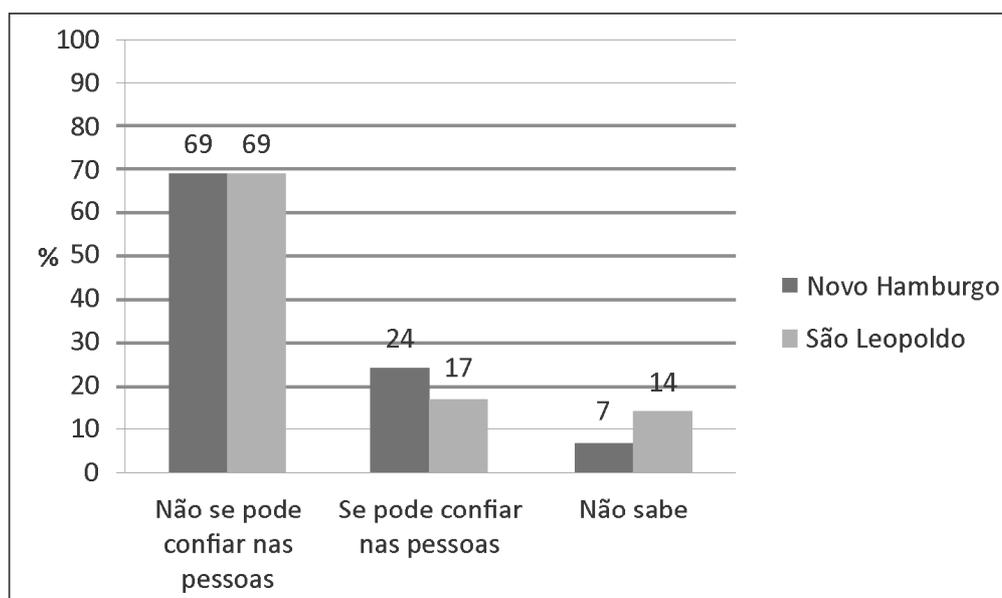


Gráfico 2 – Confiância interpessoal dos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/CPP FEEVALE. N=613 N=600. Ano: 2012; 2013

Entretanto, no **Gráfico 3**, quando perguntamos para a população: “Se precisasse viajar por um ou dois dias, o senhor (a) poderia contar com a ajuda de vizinhos para cuidar de sua casa e/ou dos seus filhos?”, em Novo Hamburgo 77% responderam afirmativamente que “sim ou provavelmente” e 17% que não poderiam; em São Leopoldo, o percentual sobe ligeiramente para 83% que responderam afirmativamente que “poderiam contar com a ajuda dos vizinhos ou provavelmente” e 12% que não poderiam. Aqui há uma leve inclinação de capital social mais favorável a São Leopoldo.

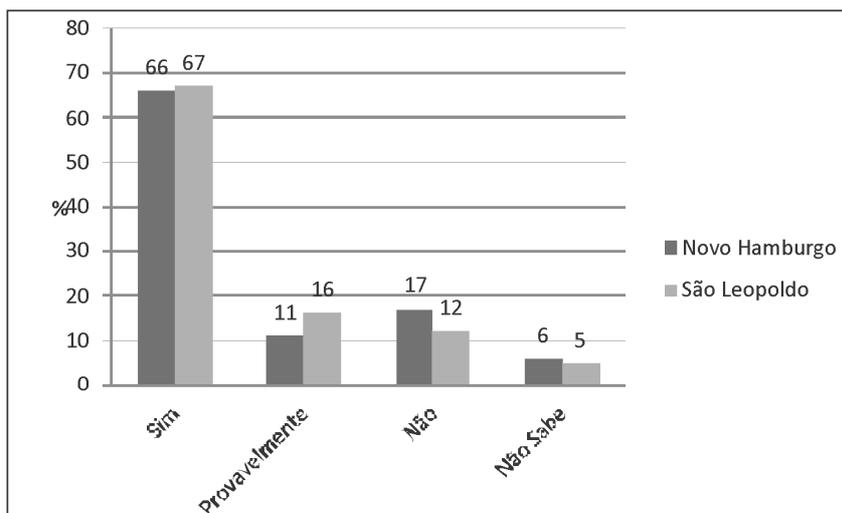


Gráfico 3 – Contar com a ajuda de vizinhos

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/CPP FEEVALE. N = 613 N = 600. Ano: 2012; 2013

Quando aprofundamos a pergunta sobre a confiança nos vizinhos e nas associações comunitárias, no **Gráfico 4**, Novo Hamburgo e São Leopoldo ficam empatados, com 64% dos hamburguenses e leopoldenses que afirmam que “confiam muito ou confiam nos vizinhos”, contra 13% dos hamburguenses e 12% dos leopoldenses que afirmaram confiar pouco ou não confiar.

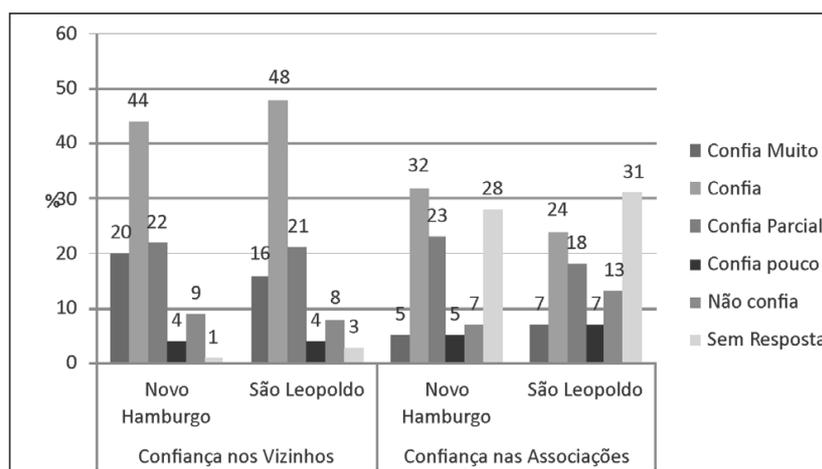


Gráfico 4 – Nível de confiança nos vizinhos e nas associações dos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/CPP FEEVALE. N = 613 N = 600. Ano: 2012; 2013

Em relação às associações comunitárias, ainda no **Gráfico 4**, Novo Hamburgo assume certa vantagem quando 37% dos hamburguenses responderam “confiar muito ou confiar” nas associações comunitárias, contra 31% dos leopoldenses. Nesta mesma questão, 12% dos moradores de Novo Hamburgo afirmaram “confiar pouco ou não confiar nas associações comunitárias”, ao passo que em São Leopoldo este percentual subiu para 20%.

Uma vez constatada esta leve tendência de maior volume de capital social em Novo Hamburgo na comparação com São Leopoldo, nos diferentes gráficos, particularmente cristalizado no **Gráfico 1**, no índice de capital social (ICS), foi preciso verificar o impacto deste capital social sobre as políticas municipais.

De maneira geral, quando os entrevistados responderam sobre a qualidade dos serviços públicos em sua cidade, 27% em Novo Hamburgo avaliaram em ótimo ou bom, contra 27% em ruim ou **péssimo, conforme Tabela 3**. Em São Leopoldo, apenas 15% avaliaram em ótimo ou bom, contra 37% em ruim ou **péssimo**. O município de São Leopoldo tende a avaliar os serviços públicos de maneira mais negativa do que Novo Hamburgo.

Tabela 3 – Avaliação geral da qualidade dos serviços públicos em sua cidade %

	Novo Hamburgo %	São Leopoldo %
Ótimo	2	1
Bom	25	14
Regular	44	42
Ruim	14	20
Péssimo	13	17
NS/NR	2	6
Total	100	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/ CPP FEEVALE. N = 613 N = 600. Ano: 2012; 2013

Observando-se a **Tabela 4**, quando os entrevistados são convidados a avaliar os serviços públicos por área em Novo Hamburgo, podemos explicar a avaliação negativa da qualidade dos serviços públicos na cidade (os 27% em ruim e péssimo da **Tabela 3**) pelas avaliações de ruim e péssimo nas áreas da

saúde 55%, 47% segurança e 27% esporte, lazer e cultura. Por outro lado, os percentuais positivos da qualidade dos serviços públicos da cidade, 27%, podem ser explicados pelas avaliações positivas de bom e ótimo nas áreas de habitação (57%), saneamento (54%) e transporte (53%). Quando os entrevistados são convidados a dizer em nossa pesquisa qual o maior problema do município, cerca de 40% deles responderam afirmativamente ser a saúde.

Tabela 4 – Qualidade dos serviços públicos em Novo Hamburgo por área %

	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo	N/R	Total
Saúde	35	20	21	18	2	4	100
Segurança Pública	26	21	26	24	2	2	100
Esporte/Lazer/Cultura	12	15	26	30	2	15	100
Saneamento Básico	6	8	27	51	3	5	100
Transporte	5	10	18	49	4	14	100
Educação	3	5	30	44	5	13	100
Habitação	3	7	30	52	5	3	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/CPP FEEVALE. N = 613. Ano: 2012

Na cidade de São Leopoldo, o percentual de ótimo ou bom na avaliação geral da qualidade dos serviços públicos desceu para 15%, cerca de 10% a menos do que Novo Hamburgo, conforme a **Tabela 3**. As avaliações de ruim ou péssimo subiram para 37%, um percentual 10% a mais do que o de Novo Hamburgo. O que está sustentando os 15% das avaliações positivas em São Leopoldo? Muito provavelmente o transporte (63%), a habitação (61%) e o saneamento (58%) de bom e ótimo foram as políticas públicas melhor avaliadas e que mais contrastaram com o polo negativo, contribuindo assim para o resultado da pesquisa, conforme **Tabela 5**. Todavia, o polo negativo, os 37% são sustentados pelas avaliações negativas (péssimo e ruim) nas áreas de saúde (65%), segurança (50%) e em menor grau esporte, lazer e cultura (22%).

Quando os entrevistados são convidados a dizer qual o maior problema do município em São Leopoldo, 54% deles responderam espontaneamente ser a saúde, percentual maior do que o de Novo Hamburgo (40%).

Tabela 5 – Qualidade dos serviços públicos em São Leopoldo por área %

	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo	N/R	Total
Saúde	38	27	22	10	1	2	100
Segurança Pública	24	26	27	21	1	1	100
Esporte/Lazer/ Cultura	8	14	24	31	1	22	100
Saneamento Básico	4	12	24	54	4	2	100
Transporte	3	5	17	60	3	12	100
Educação	7	10	35	33	1	14	100
Habitação	1	4	23	57	4	11	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/CPP FEEVALE. N = 600. Ano: 2013

Avançando em nosso objetivo central, qual seja, de avaliarmos o impacto do capital social sobre as políticas públicas municipais, foi preciso investigar exatamente a relação existente entre as variáveis de satisfação com a qualidade dos serviços públicos municipais de maneira geral com as variáveis de capital social. Assim, procuramos cruzar a satisfação dos munícipes em relação à qualidade dos serviços públicos com nosso índice de capital social do **Gráfico 1**, a fim de comprovarmos nossa hipótese de trabalho de que o capital social, próprio da cultura política local existente nas cidades em tela, constitui-se num aliado às instituições políticas, pois ele favorece positivamente a avaliação do desempenho das políticas públicas municipais.

Neste sentido, utilizamos dois testes não paramétricos, o teste Kruskal-Wallis e o teste Mann-Whitney, para avaliar se existem diferenças significativas na satisfação dos serviços públicos quando comparamos os três níveis do indicador de capital social.

Como podemos observar no **Quadro 1**, na variável saúde, quando aumentam os indicadores de capital social de 1 (baixo), 2 (médio) e 3 (alto), também aumentam os escores de satisfação de 290,69 no nível 1, para 307,73 no nível 2, caindo para 235,00 no nível 3. Na educação, também se repete o mesmo fenômeno. Quando aumentam os escores de capital social de 1 para 2, temos 256,99 para 284,46, e no escore 3 temos 263,60. Todavia, quando

observamos a área do esporte, lazer e cultura, há certa linearidade, na medida em que aumentam os indicadores de capital social de 1, 2 e 3, aumentam os escores respectivamente 252,64; 282,23; 295,90. O mesmo vai ocorrer com o transporte e a segurança pública.

Quadro 1 – Teste Kruskal-Wallis para comparação da satisfação dos serviços públicos entre os níveis do indicador de capital social (Novo Hamburgo)

	INDCOD	N	Mean Rank	Chi-Square	P-VALUE
Saúde	Baixo	419	290,69	1,94	0,38
	Médio	165	307,73		
	Alto	5	235,90		
	Total	589			
Educação	Baixo	371	256,99	4,22	0,12
	Médio	153	284,46		
	Alto	5	263,60		
	Total	529			
EspLazCult	Baixo	368	252,64	4,73	0,09
	Médio	149	282,23		
	Alto	5	295,90		
	Total	522			
Transporte	Baixo	374	261,14	4,48	0,11
	Médio	156	281,57		
	Alto	5	358,00		
	Total	535			
Segurança	Baixo	436	300,05	5,11	0,08
	Médio	168	313,10		
	Alto	5	464,30		
	Total	609			

(Continua)

(Continuação)

	INDCOD	N	Mean Rank	Chi-Square	P-VALUE
Saneamento	Baixo	420	293,36	0,08	0,96
	Médio	163	297,38		
	Alto	5	296,20		
	Total	588			
Habitação	Baixo	425	296,03	0,26	0,88
	Médio	162	298,74		
	Alto	5	263,90		
	Total	592			

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/ CPP FEEVALE. N = 613

Estas evidências nos levaram a aplicar o teste de Kruskal-Wallis para verificarmos se havia significância entre as variáveis cruzadas. Nestes dois últimos casos, os valores do p-value ficaram muito próximos da significância estatística, como podemos notar, 0,78 na segurança pública e 0,94 no esporte, lazer e cultura. Muito embora este teste tenha nos aproximado de nossa hipótese de trabalho, o número baixo de N = 5 nos levou a agruparmos estes casos do nível 3 com o nível 2 que apresentam capital social médio no teste do **Quadro 2**.

Quadro 2 – Teste Mann-Whitney para comparação da satisfação dos serviços públicos entre os níveis agrupados do indicador de capital social (Novo Hamburgo)

	INDMODIF	N	Mean Rank	Sum of Ranks	Mann-Whitney U	P-VALUE
Saúde	1	419	290,69	121799,5	33809,500	0,315
	2	170	305,62	51955,5		
	Total	589				
Educação	1	371	256,99	95345	26339,000	0,043
	2	158	283,8	44840		
	Total	529				

(Continua)

(Continuação)

	INDMODIF	N	Mean Rank	Sum of Ranks	Mann-Whitney U	P-VALUE
EspLazCult	1	368	252,64	92971,5		
	2	154	282,67	43531,5		
	Total	522			25075,500	0,030
Transporte	1	374	261,14	97665,5		
	2	161	283,94	45714,5		
	Total	535			27540,500	0,082
Segurança	1	436	300,05	130822		
	2	173	317,47	54923		
	Total	609			35556,000	0,256
Saneamento	1	420	293,36	123212,5		
	2	168	297,34	49953,5		
	Total	588			34802,500	0,778
Habitação	1	425	296,03	125812,5		
	2	167	297,7	49715,5		
	Total	592			35287,500	0,906

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/CPP FEEVALE. N = 613

Como podemos notar, em todas as áreas, na medida em que se passa do nível 1 para o 2 (agora agrupado com o 3), temos sempre um aumento no escore sem exceção, na saúde 290,69 para 305,62, na educação 256,99 para 283,8 e assim sucessivamente. Aplicando-se o teste de Mann-Whitney encontramos significância na educação ($p = 0,043$), no esporte, lazer e cultura ($p = 0,030$) e muito próximo da significância no transporte ($p = 0,082$) em Novo Hamburgo.

No caso de São Leopoldo, o fenômeno parece se repetir quando aplicamos o teste Mann-Whitney diretamente¹¹. Observando-se o **Quadro 3**, a variável saúde, quando aumentam os indicadores de capital social de 1 (baixo)

¹¹ Não foi possível a aplicação do teste Kruskal-Wallis devido ao fato de que havia apenas 1 (um) caso considerado no caso alto.

para **2 (médio)**, também aumentam os escores de satisfação, de 290,23 no **nível 1**, para 336,57 no nível 2 e assim sucessivamente em todas as áreas.

Quadro 3 – Teste Mann-Whitney para comparação da satisfação dos serviços públicos entre os níveis agrupados do indicador de capital social (São Leopoldo)

	INDMODIF	N	Mean Rank	Sum of Ranks	Mann-Whitney U	P-VALUE
Saúde	1	467	290,23	135536,50	26258,500	0,004
	2	133	336,57	44763,50		
	Total	600				
Educação	1	467	291,38	136073,50	26795,500	0,012
	2	133	332,53	44226,50		
	Total	600				
EspLazCult	1	358	230,09	82371,50	18110,500	0,057
	2	114	256,64	29256,50		
	Total	472				
Transporte	1	467	297,31	138845,00	29567,000	0,337
	2	133	311,69	41455,00		
	Total	600				
Segurança	1	467	291,42	136091,50	26813,500	0,013
	2	133	332,39	44208,50		
	Total	600				
Saneamento	1	456	291,47	132910,00	28714,000	0,546
	2	130	300,62	39081,00		
	Total	586				
Habitação	1	423	269,27	113901,00	23997,000	0,928
	2	114	268,00	30552,00		
	Total	537	290,23	135536,50		

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas/CPP FEEVALE. N = 600. Ano: 2013

Aplicando-se o teste de Mann-Whitney, encontramos significância na saúde ($p = 0,004$), na educação ($p = 0,012$), na segurança ($p = 0,013$) e muito próximo da significância esporte, lazer e cultura ($p = 0,057$).

5 Considerações finais

Em ambos os municípios brasileiros analisados, observamos que a variável institucional como as dotações orçamentárias constituíram-se em importantes fatores explicativos da satisfação destas populações locais com suas políticas. Novo Hamburgo investiu mais em suas diferentes áreas do que sua cidade vizinha de São Leopoldo, portanto, como demonstramos, obteve percentuais mais satisfatórios dos seus habitantes com relação às suas políticas públicas municipais. Das cinco áreas avaliadas em Novo Hamburgo em comparação com São Leopoldo, quatro delas (educação; saúde; segurança; esporte, lazer e cultura) superaram São Leopoldo, cidade esta que apenas superou Novo Hamburgo na área de obras. Contudo, instituições políticas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de capital social, portanto fértil socialmente (sinergismo entre as duas variáveis), possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos. Neste sentido, procuramos dimensionar a dotação de capital social nas duas cidades demonstrando o impacto deste sobre a satisfação com as políticas municipais nestas duas cidades da região do Vale do Rio dos Sinos. De fato, na medida em que melhoram os índices de capital social em uma determinada cidade, também melhoram a avaliação de desempenho das instituições prestadoras de serviços daquela comunidade, isto porque os serviços são melhores acessados, demandados, aproveitados por uma sociedade mais organizada e horizontalizada. Demonstramos que quando as pessoas confiam mais umas nas outras a satisfação com os serviços públicos tende a aumentar tanto em Novo Hamburgo quanto em São Leopoldo. No caso da cidade de Novo Hamburgo, identificamos uma ligeira melhora nos índices de capital social na comparação com São Leopoldo. Assim também identificamos que em Novo Hamburgo a satisfação com as políticas públicas apresenta índices ligeiramente melhores também do que São Leopoldo. Evidenciamos, desta forma, importância do capital social para a melhora da performance das políticas públicas municipais.

Evidentemente que há outras variáveis externas, para além do capital social e dotações orçamentárias, que incidem sobre as políticas locais que não

foram arroladas aqui, devido ao recorte teórico e metodológico deste artigo. Entretanto, pensamos que políticas públicas que incentivem a criação de capital social em ambas as cidades, quer seja através da criação de espaços de lazer ou formas alternativas de participação comunitária, em que haja a promoção em alguns casos, da “reocupação do espaço público”, da composição do tecido social, podem sinergeticamente aliadas às instituições promover uma melhora da vida dos cidadãos nestas regiões metropolitanas.

Referências

ANUÁRIO da indústria e comércio Novo Hamburgo: os patriarcas. Novo Hamburgo: Kadosch, Edição 2001/2002.

BANDEIRA, P. S. Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul. In: CORREA, S. M. de S. **Capital social e desenvolvimento regional.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. p. 15-59.

BAQUERO, M. **Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

_____. **Qual democracia para América Latina? Capital social e empoderamento são a resposta?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

BASTOS, F. A.; SANTOS, E.; TOVO, M. F. Capital social e sistema único de saúde (SUS) no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 18, n. 2, p. 177-188, 2009.

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.

FERNANDES, A. A. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 375-398, 2002.

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

_____. The primacy of culture. In: LARRY, D.; PLATTNER, M. F. (Org.). **The Global Resurgence of Democracy.** Second Edition. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n.58, p. 193-224, 2003.

MONASTERIO, L. M. Medindo o capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul. In: CORREA, S. M. de S. **Capital social e desenvolvimento regional.** Santa Cruz do Sul: Ed. Edunisc, 2003. p. 61-84.

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

NUNES, M. F. **O negro no mundo alemão**: cidade, memória e ações afirmativas no tempo da globalização. 2009. 255 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social)–Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

PASE, H. L.; SANTOS, E. R. Capital social e políticas públicas na América Latina. In: BAQUERO, M. (Org.). **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011. v. 1, p. 69-93.

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

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

_____. Bowling alone: America's declining social capital. In: LARRY, D.; PLATTNER, M. F. (Org.). **The Global Resurgence of Democracy**. Second Edition. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

SANTOS, E. R., et al. Contrastes regionais que fazem diferença no Rio Grande do Sul: capital social e desempenho institucional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 2, p. 157-187, maio-ago. 2010.

SIEDENBERG, D. R. Condicionantes político-administrativos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: a experiência dos COREDES. In: WITTMANN, M. L.; RAMOS, M. P. **Desenvolvimento regional**: capital social, redes e planejamento. Santa Cruz do Sul: Ed. Edunisc, 2004. p. 135-158.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jun. 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:74:2916824971285883>>.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília, DF: UnB, 1999. v. 2.

WEBER, R. **Mosaico identitário**: história, identidade e turismo nos municípios da Rota Romântica-RS. 2006. 310 f. Tese (Doutorado em História)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

Recebido em 16.12.2013

Aprovado em 16.05.2014

Social capital and public policy in Brazil: Comparing two cities in the metropolitan region of Porto Alegre

Abstract

The objective of this paper is to analyze the reasons that determine the satisfactory evaluation of Public Policies, especially on Rio Grande do Sul in two cities in the metropolitan region of Porto Alegre: Novo Hamburgo and São Leopoldo. Therefore, after reviewing the relevant literature, we build a theoretical framework that takes into account synergistic both formal institutional implications itself (new institutionalism) as well as the value patterns local (political culture). Our working hypothesis is that social capital, own the local political culture existing in cities screen consists of an allied political institutions, because it favors positive evaluation of the performance of local Public Policies. The methodology uses the results of two quantitative surveys, household surveys type applied in Novo Hamburgo and São Leopoldo, with probability samples totaling about 1.200 questionnaires, with a sampling error of 4% and 95% confidence, between the months of January and April 2012 and June and July 2013 by the Center of Research and Planning at the Feevale University (CPP / Feevale), as well as documentary research the sites of these municipalities, IBGE, TCE (Court of the State of Rio Grande do Sul) and FEE (Foundation Economics and Statistics of Rio Grande do Sul).

Keywords: Social capital. Institutions. Political culture.