

## Capital Social e Políticas Municipais. Um estudo comparativo no Vale do Rio dos Sinos

### Social Capital and local public policies. A comparative study in the Vale do Rio dos Sinos

Everton Rodrigo Santos<sup>1</sup>  
Honor de Almeida Neto<sup>2</sup>  
Cristina Ennes da Silva<sup>3</sup>  
Claudia Schemes<sup>4</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é demonstrar os efeitos do capital social sobre as políticas públicas municipais, através de um estudo comparado entre o volume de capital social existente no Conselho de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos (Corede do Vale do Rio dos Sinos) e a cidade de Estância Velha, pertencente a este Corede no estado do Rio Grande do Sul. Nossa hipótese de trabalho sugere que o capital social, próprio da cultura política local existente na região e na cidade em tela, constitui-se num aliado às instituições políticas, pois ele pode favorecer positivamente a avaliação das políticas públicas municipais. Para tanto, a partir da revisão da bibliografia especializada, construímos um quadro teórico que leva em consideração tanto as implicações institucionais formais em si, bem como os padrões valorativos locais para efetuarmos nossa análise do material empírico. A metodologia utiliza os resultados de duas pesquisas quantitativas, tipo surveys domiciliares aplicadas no Corede do Vale do Rio dos Sinos em 2007 e em Estância Velha, no ano de 2012, com amostras probabilísticas, totalizando cerca de 1200 questionários, com erro amostral de 4% e confiança de 95% pelo Centro de Pesquisa e Planejamento da Universidade Feevale (CPP/Feevale), bem como pesquisa documental aos sites das referidas prefeituras, IBGE, TCE e da FEE.

**Palavras Chaves:** Capital Social. Instituições. Cultura Política.

**Abstract:** The purpose of this article is to demonstrate the effects of social capital on the local public policies, through a comparative study between the amount of social capital in Vale do Rio dos Sinos Council Development (COREDE Vale do Rio dos Sinos in Rio Grande do Sul), and Estância Velha city, that belongs to this Corede. Our working hypothesis suggests that social capital, proper from the local political culture in this region and city, constitutes into an ally to political institutions, because it favors in a positive way. Therefore after reviewing the relevant bibliography, we built a theoretical framework that is considered both in formal institutional implications, as well as the local values patterns to perform our analysis in this empirical material. The methodology uses the results of two quantitative surveys, a kind of home survey applied in Corede Vale do Rio dos Sinos in 2007 and in Estância Velha city in 2012, with random samples totalizing about 1,200 questionnaires, with a sampling error of 4% and confidence of 95% by University Feevale Research and Planning Center (CPP/Feevale), as well as a documentary research on the City Halls sites, IBGE, TCE and FEE.

**Keywords:** Social Capital. Institutions. Political Culture.

---

<sup>1</sup> O autor é pós-doutor em Ciência Política (2013), doutor (2005) e mestre (1996) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É consultor e avaliador da CAPES, professor da Universidade Feevale e da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), atuando no ensino da graduação e na pós-graduação *stricto sensu*. Como pesquisador é vinculado ao Grupo de Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na América Latina da UFRGS, ao Grupo Metropolização e Desenvolvimento Regional da Feevale e ao Grupo Sociedade Informacional, Individualidades, Políticas Sociais da ULBRA.

<sup>2</sup> O autor é doutor em Serviço Social (2004) e mestre (1999) pela PUC-R.S. É professor da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), atuando no ensino da graduação e na pós-graduação. Como pesquisador é vinculado ao Grupo de Pesquisa Sociedade Informacional, Individualidades, Políticas Sociais da ULBRA. Exerce atualmente a coordenação dos cursos de Ciência Política e Gestão Pública na ULBRA.

<sup>3</sup> A autora é doutora em História Ibero-Americana pela PUC/RS (2007) e mestre em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1997). Atualmente é professora da Universidade Feevale, atuando na graduação e na pós-graduação *stricto sensu*, também exerce o cargo de Diretora do Instituto de Ciências Humanas, Letras e Artes – ICHLA na Universidade Feevale. Como pesquisadora é vinculada ao Grupo de Pesquisa em Cultura e Memória da Comunidade.

<sup>4</sup> A autora é doutora em História pela Pontifícia Universidade Católica do RS - PUC (2006), mestre em História Social pela Universidade de São Paulo - USP (1996) e graduada em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos UNISINOS (1987). É professora dos cursos de graduação de História e Moda e Mestrado em Processos e Manifestações Culturais da Universidade Feevale (Novo Hamburgo/RS). Autora dos livros *Festas Cívicas e Esportivas: Um estudo comparativo dos governos Vargas e Perón* (Ed. Feevale, 2005); *Memória do Setor Coureiro-Calçadista: Pioneiros e Empreendedores do Vale do Rio dos Sinos* (Ed. Feevale, 2003) entre outros. Atualmente desenvolve projetos de pesquisa na área de gênero, biografia, festas, identidade, moda.

## Introdução

O avanço democrático das últimas décadas tem criado uma demanda crescente da sociedade sobre o Estado e suas instituições políticas. Desta forma, este avanço tem exigido da administração pública políticas mais eficientes e eficazes dentro de um quadro de maior complexidade da burocracia estatal, em que pese termos tido uma parcela cada vez maior da população brasileira incorporada ao Estado através de suas políticas públicas nas últimas décadas. Esta constatação tem nos remetido diretamente às relações entre Estado e sociedade, buscando identificar quais são as variáveis que podem determinar uma maior satisfação dos munícipes com as políticas públicas municipais. Sob que condições políticas, institucionais ou mesmo societais podemos alcançar um bom desempenho de governos locais?

Buscando responder a estes questionamentos, o objetivo deste artigo é demonstrar os efeitos do capital social sobre as políticas públicas municipais, através de um estudo comparado entre o volume de capital social existente no Conselho de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos (Corede do Vale do Rio dos Sinos) <sup>5</sup> e a cidade de Estância Velha, pertencente a este Corede<sup>6</sup>, no Estado do Rio Grande do Sul.

Interessa-nos investigar: que fatores podem estar determinando o melhor ou o pior desempenho na avaliação de políticas públicas? Ou dito de outra forma: que fatores podem facilitar as ações governamentais e conseqüentemente a implantação de políticas públicas na região e na cidade analisada? A satisfação com o governo municipal depende das instituições políticas ou da cultura política de seus cidadãos?

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. Há uma vertente teórica chamada, no sentido *lato sensu*, de neoinstitucionalista, que dá ênfase de uma maneira geral aos aspectos políticos institucionais do Estado. Essa corrente chama a atenção para o fato de que um bom desempenho de um governo democrático dependeria da arrumação de suas partes formais, ou seja, 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”, inverteremos o argumento, demonstrando que a cultura política é sim um fator determinante do desempenho governamental local. Para esta segunda vertente, um bom governo dependeria dos costumes, dos valores de uma sociedade, de suas práticas políticas que ajudariam as instituições.

---

<sup>5</sup> O Corede Vale do Rio dos Sinos possui uma área territorial de 1.398,5 km<sup>2</sup> e é composto por 14 municípios (Araricá, Campo Bom, Canoas(sede), Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul). Ele está situado na parte norte do estado do Rio Grande do Sul.

<sup>6</sup> O município de Novo Hamburgo, situado neste Corede foi inicialmente pertencente à cidade de São Leopoldo, conhecida por ser o “berço da colonização alemã” no século XIX no estado.

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 (com sinergismo entre as duas variáveis), possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos, conforme os dados empíricos arrolados por nós.

Nossa hipótese de trabalho sugere que o capital social, próprio da cultura política local existente na região e na cidade em tela, constitui-se num aliado às instituições políticas, pois ele favorece positivamente a avaliação das políticas públicas municipais.

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 investimentos públicos e de governos está relacionado não somente à qualidade das leis e das instituições, e dos governos em implementá-las, como também à qualidade do tecido social sobre o qual ela é implantada.

A metodologia desta investigação utiliza os resultados de duas pesquisas quantitativas, tipo surveys domiciliares, aplicadas no Corede do Vale do Rio dos Sinos em 2007 e em Estância Velha em 2012, com amostras probabilísticas, totalizando cerca de 1200 questionários, com erro amostral de 4% e confiança de 95% pelo Centro de Pesquisa e Planejamento da Universidade Feevale (CPP/Feevale), bem como pesquisa documental aos sites das referidas prefeituras, IBGE, TCE (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul) e da FEE(Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul).

## **1 Políticas Públicas e a Primazia das Instituições**

É importante primeiramente 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 com o Estado e suas instituições, deixando, em segundo plano, a avaliação da produção dos governos. É somente com a tradição americana, que a área vai surgir 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 e Santos, 211; Souza, 2006).

No caso brasileiro, a análise de políticas públicas surgiu efetivamente a partir da década de 80, 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. 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 acerca da saúde, da educação, da assistência social, da segurança, da economia, da infraestrutura,

entre outras. (Pase e Santos, 2011)<sup>7</sup>. 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 a consecução das políticas públicas, ou vice versa, como veremos na sequência deste artigo<sup>8</sup>.

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 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 às 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, nos comportamentos apreendidos sob o abrigo das instituições. Desta forma, objetivando dialogar com as teorias “neoinstitucionalistas” e “culturalistas”, importa-nos sublinhar, “de cima para baixo”, como já dissemos, as

---

<sup>7</sup> Uma digressão mais completa sobre análise de políticas públicas pode ser encontrada em outro trabalho desenvolvido por nós em Pase ; Santos, E. R. Capital Social e Políticas Públicas na América Latina. In: Marcello Baquero. (Org.). Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina. 1ed. Porto Alegre: UFRGS, 2011, v. 1, p. 69-93.

<sup>8</sup> Partimos da concepção 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 é sobretudo ele que vive o cotidiano das cidades, que compra, que vai ao médico, que tem o filho na escola e portanto pode 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.

configurações estatais, as estruturas que conformam, junto com os aspectos culturais, os comportamentos e as políticas públicas<sup>9</sup>.

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 e leis municipais, por exemplo.

Como lembra Siedenberg (2004), foi 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 quatro 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 município de São Leopoldo, criado em 1824, que incluía naquela época a atual cidade de Estância Velha. A partir da segunda metade do século XX, há um crescimento vertiginoso dos municípios, chegando-se a 496. A cidade de Estância Velha foi emancipada em 8 de setembro de 1959 e possui atualmente 42.574 habitantes espalhados em 52,4 quilômetros quadrados, com uma densidade demográfica de 816,4 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2000). A indústria calçadista foi a atividade industrial que assumiu maior relevância na região do Vale do Rio dos Sinos e especialmente em Novo Hamburgo e Estância Velha que ainda pertencia ao município de São Leopoldo. Em 1898, Pedro Adams Filho inaugurou a primeira fábrica de calçados onde hoje é Novo Hamburgo, fomentando o surgimento de indústrias secundárias nesta localidade (Schemes e Prodanov, 2005).

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 (Siedenberg, 2004) e disputas políticas locais. Neste sentido, as emancipações geraram situações novas, organizaram estas localidades com suas leis orgânicas, aproximando estas comunidades de sua estrutura estatal, 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 na aplicação dos recursos públicos.

Todavia, no final da década de oitenta, tivemos uma “engenharia política” adicional. Com o processo de redemocratização e conseqüentemente com as reformulações constitucionais, tanto em nível 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), houve a criação

---

<sup>9</sup> Não é objetivo deste artigo discutir e aprofundar as diferenças entre 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.

dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDES)<sup>10</sup>. Foram criados com a finalidade principal de fortalecer a importância econômica do Estado no PIB nacional (que estava em decréscimo), além de induzir diretamente o crescimento econômico, descentralizar as ações políticas e combater as disparidades regionais quanto ao desenvolvimento (Siedenberg, 2004).

Entretanto, apesar de os sucessivos governos não aderirem frontalmente à ideia dos Conselhos num primeiro momento, os COREDES têm se mostrado, ao longo destes 19 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.

Desta forma, os novos municípios e os Conselhos de Desenvolvimento Regional, ou seja, estas novas configurações institucionais colaboraram, de alguma forma, para a satisfação dos cidadãos com o desempenho das instituições do Estado, auxiliando na organização e na aplicação de recursos.

## **2 Políticas Públicas e a Primazia da Cultura**

Não são somente estas variáveis institucionais (municípios, leis orgânicas) que concorrem para explicar o desempenho dos governos e o desenvolvimento regional. Invertendo o polo desta primazia, Robert Putnam (2000) traz um argumento em defesa da cultura política (comunidade cívica) como um fator de determinação do desenvolvimento político, social e econômico de uma região, em detrimento dos aspectos institucionais.

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 e, em alguns casos, pós-industrial em direção ao sul tradicional e agrícola. Estas diferenças entre estes dois extremos demandaram a ajuda de reformas políticas para resolver os problemas de administração pública, posto que na década de 70 criaram-se diversos governos regionais com o intuito de descentralizar a administração política italiana.

Foram criadas 20 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 (C.S).

---

<sup>10</sup> Atualmente temos um total de 28 COREDES no Estado do Rio Grande do Sul.

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 rico for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de CS.

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 europeus, alemães e italianos com existência de pouca escravidão e predomínio do minifúndio. Em contraste, nós teríamos no “Sul” uma matriz ibera 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 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. A estatística do período tem 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 alemães 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 região e da cidade aqui analisada, Estância Velha. 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 desmistificaram a ideia de “sociedade alemã”, na medida em que 37,3% dos habitantes de Estância Velha se declararam de origem alemã.

Nestas áreas de colonização, 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. A construção da capela dava-se por iniciativa dos pequenos proprietários rurais (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), aparecem (ou apresentam-se) 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 CS.

Nesta 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 das qualidades como ordenadores, disciplinadores e racionalizadores (Holanda 1981, apud Bandeira, 2003). Somam-se a este traço, as longínquas distâncias entre os agrupamentos, as escassas instituições de solidariedade social, de cooperação, pois o que temos de costume solidário entre vizinhos é proveniente de impulsos da afetividade e da delicadeza moral, não da solidariedade que visa obter uma utilidade comum (Vianna, 1999, apud Bandeira, 2003)<sup>11</sup>.

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 CS. No primeiro caso, nós temos mais estruturas horizontais e CS, que ajudam a reduzir as práticas clientelistas e centralizadas de administração, ao passo que em Salvador estas práticas são muito mais abundantes e, portanto, deletérias à administração local, onde temos menos CS e menos estruturas horizontais de organização. Em outro trabalho, comparando as cidades de Caxias do Sul e Pelotas, no Rio Grande do Sul, 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 (imigração/minifúndio) do que na cidade de Pelotas (escravidão/latifúndio), cidade esta menos detentora de CS do que Caxias (Bastos, et al, 2010). De fato, a escravidão e o latifúndio do passado na região sul constituíram-se em instituições deletérias para a construção de solidariedades horizontais ainda no presente.

### **3 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) constituem-se em importante variável para compreender-se o desenvolvimento econômico e o desempenho das políticas públicas, como acompanhamos. Contudo, pensamos 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).

---

<sup>11</sup> 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).



Pensamos como Przeworski (2005), quando afirma 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.

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, 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, nos deparamos com a dificuldade de estabelecer a “estrutura causal” sobre o desempenho dos governos. Seria a variável instituições 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 quem não há monocausalidade para os fenômenos sociais, cabendo à atitude científica a busca pela mensuração destas impactantes variáveis para o desempenho institucional.

A partir do exposto e no intuito de mensurarmos o impacto das determinações institucionais, legais em Estância Velha e na região, analisamos as dotações orçamentárias nesta cidade e na região e o grau de satisfação de seus usuários em relação aos serviços básicos prestados pelos municípios como um primeiro movimento na direção desta variável.

No **Quadro 1**, podemos observar que os três maiores gastos no Corede do Vale do Rio dos Sinos são com **educação, saúde, obras**. Enquanto no município de Estância Velha, os gastos parecem repetir o Corede com **educação, saúde e obras** com gastos levemente abaixo da **segurança** (em terceiro lugar). O orçamento de Estância Velha é trinta vezes menor do que o orçamento do Corede, muito embora a quantia dos gastos totais seja discrepante entre a cidade. Isso ocorre devido à sua receita e populações em relação à região que engloba 14 cidades. Observamos que os dois principais gastos, tanto no Corede quanto na cidade, estão relacionados à **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”.

**Quadro 1 Gastos Comparativos por Área no Corede Vale do Sinos e no Município de Estância Velha**

	Corede do Vale do Rio dos Sinos(R\$)	Estância Velha(R\$)
<b>Educação</b>	752.475.022,45	25.974.301,64
<b>Saúde</b>	601.337.371,61	19.918.543,50
<b>Obras<sup>12</sup></b>	102.812.943,40	2.022.544,83
<b>Segurança</b>	53.918.641,49	2.090.136,32
<b>Esp. Lazer e Cult.</b>	46.798.419,73	633.416,13
<b>Gasto total e outros setores</b>	2.438.970.752,17	75.216.707,23
<b>Número de Habitantes</b>	1.298.362,00	43.007,00

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) e a 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 do Corede, depois da **educação**. Destacamos que se trata do mínimo de recursos, não impedindo os executivos de destinarem percentuais superiores nas leis orçamentárias. Esta deliberação também se estende para os gastos com **educação**. Na sequência de investimentos, há os gastos em Obras, Segurança e Esporte/Lazer/Cultura.

No intuito de dar uma melhor inteligibilidade a estes dados, dividimos os gastos totais pelo número de habitantes na região e na cidade, para visualizarmos o quanto é gasto no município e na região nas diferentes áreas, conforme o **Quadro 2**:

**Quadro 2 Gastos Comparativos por Habitante no Corede Vale do Rio do Sinos e no Município de Estância Velha**

	Corede do Vale do Rio dos Sinos(R\$)	Estância Velha(R\$)
--	--------------------------------------	---------------------

<sup>12</sup> Nesta área, tanto aqui no quadro 1, como na sequência onde aparece “obras”, incluímos saneamento e habitação como “área Obras”, pois no questionário original trabalhamos com perguntas separadas.

<b>Educação</b>	579,55	603,95
<b>Saúde</b>	463,15	463,14
<b>Obras</b>	79,18	47,02
<b>Segurança</b>	41,52	48,59
<b>Esp. Lazer e Cult.</b>	36,04	14,72
<b>Gasto total c/ outros setores</b>	R\$ 1878,49	R\$ 1748,94

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

Neste quadro, observamos que, tanto na região quanto na cidade, mantêm-se os gastos *per capita* maiores com **educação**, R\$ 579,55 no Corede e R\$ 603,95 na cidade por habitante e **saúde**, praticamente o mesmo gasto (R\$ 463,15) no Corede e R\$ 463,14 na cidade, seguido do item **obras**, depois segurança e Esporte e lazer. Estância Velha gastou mais em três áreas, **educação, saneamento, segurança**, empatando nos gastos em **saúde** na comparação com a região. Esta por sua vez gastou mais apenas em duas áreas, **obras e esporte; lazer e cultura**.

Observando-se o **Quadro 3**, notamos que as três áreas que mais receberam recursos **educação, obras e esporte, lazer e cultura** na região, são as três áreas melhor avaliadas, com exceção da saúde, que recebeu 173,47 reais por habitante em 2007 e teve um percentual de aprovação de 28%. Em 2012, ela recebeu 463,15 como vimos no **Quadro 2**. No **Quadro 4, da educação**, as áreas que mais receberam investimentos foram **educação, saúde e obras**. A exceção novamente fica com a saúde, que recebeu na cidade 463,14 por habitante, mas obteve um percentual de 34% de aprovação.

**Quadro 3 Avaliação de Satisfação do Corede Vale do Sinos e Gastos por Habitante<sup>13</sup>**

<b>Área</b>	<b>Gastos por habitante(R\$)</b>	<b>Avaliação Boa e Ótima(%)</b>
<b>Educação</b>	254,65	50
<b>Obras</b>	87,47	48
<b>Esporte/Lazer/Cultura</b>	11,07	40
<b>Saúde</b>	173,47	28

<sup>13</sup> Optamos neste quadro em mantermos os dados de 2007 ao invés dos dados de 2012, a fim de podermos comparar avaliação feita naquela data (survey/2007) com o orçamento também daquela ocasião, daí os dados serem diferentes do Quadro 2.

Segurança Pública	4,82	13
-------------------	------	----

Fonte: Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feevale; Ano: 2007

O problema da saúde parece ser a questão central, tanto na região do Vale do Rio dos Sinos quanto na cidade, bem como a questão da segurança pública, particularmente na região, onde apenas 13% da população do Corede avaliaram a segurança como bom ou ótimo, ao passo que, na cidade de Estância Velha, 52% das pessoas consideraram a segurança boa ou ótima.

#### Quadro 4 Avaliação de Satisfação do Município de Estância Velha e Gastos por Habitante

Área	Gastos por Habitante(R\$)	Avaliação Bom e Ótimo(%)
Educação	603,95	67
Saúde	463,14	34
Obras	47,02	82
Segurança	48,59	52
Esp. Lazer e Cult.	14,72	52

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento local CPP/ FEEVALE. Ano: 2012.

No que tange aos baixos índices de satisfação com a segurança no Corede, cabe ressaltar que esta é uma região do Estado com altos índices de criminalidade (homicídio, roubo e furto), conforme informações divulgadas recorrentemente pela Secretaria da Justiça e Segurança. No entanto, a cidade de Estância Velha é um município pequeno, com índices baixos de criminalidade, uma das exceções na região.

Os dados evidenciam a importância do volume de investimentos previstos em lei que, aplicados de igual forma, tanto na região como na cidade, produziram, como vimos, em algumas áreas resultados diferentes. Como já foi dito, as três áreas que receberam melhores aportes foram às três áreas melhor avaliadas, com exceção da saúde, que recebeu as piores avaliações, tanto na cidade quanto na região.

Contudo, ainda permanece outra questão: O investimento público é a única variável que explica os níveis de satisfação com os serviços prestados pelo Estado nestas cidades? Se a dotação orçamentária ajuda na compreensão de parte deste fenômeno, por outro lado, não ajuda a explicar por que a saúde, com a segunda dotação *per capita* nas cidades, obteve o último lugar na satisfação da população, tanto no corede quanto na região. Também há a questão da

segurança pública. Evidentemente que o município não tem uma responsabilização direta pela questão da segurança e não poderíamos almejar uma relação entre os parques investimentos das cidades 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 na região, quanto na cidade, guarda relação com os níveis de capital social que temos nestas localidades, permitindo um melhor funcionamento das instituições prestadoras de serviços públicos.

Sendo assim, torna-se importante verificarmos os níveis de capital social comparativamente entre a região e a cidade, ou seja, os níveis de confiança interpessoal e sua relação com o funcionamento das instituições e consequentemente das políticas públicas.

Na **Tabela 1**, observamos comparativamente os índices de capital social no Corede do Vale do Rio dos Sinos e na cidade de Estância Velha. No Corede, há um índice de 34% de capital social de médio para alto, contra 99% de médio para baixo. Portanto, existe o predomínio de baixo capital social na região. Na cidade, diferentemente, o percentual de capital social de médio para alto sobe para 42% em relação à região, e o capital social, de médio para baixo, levemente diminui para 97%. A cidade apresenta melhores dotações de capital social na comparação com o Corede.

**Tabela 1 Índice de Capital Social (ICS) do Corede Vale do Rio dos Sinos<sup>14</sup> e Município de Estância Velha (%)**

	Corede	Estância Velha
Alto	1	2
Médio	33	40
Baixo	65	57
Total	100	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento/CPP FEEVALE. 2007 e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feevale. 2012; Corede N: 600; Estância Velha N: 606.

14 Este Índice de Capital Social (ICS) foi construído de forma idêntica tanto para o Corede quanto para a cidade 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). Este índice está ancorado teoricamente no conceito de capital social de Putnam(2000), para quem relações de confiança interpessoal 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 na **Tabela 2**, 70% das pessoas entrevistadas no Corede concordaram com a frase “não se pode confiar nas pessoas”, contra 30% que ratificaram que “se pode confiar nas pessoas”. Quando verificamos os dados da cidade, o percentual dos que “não confiam” sobe para 80% e daqueles “que confiam” cai para 20%.

**Tabela 2 Confiança Interpessoal do Corede Vale do Rio dos Sinos e Município de Estância Velha (%)**

	Corede	Estância Velha
Não se pode confiar nas pessoas	70	80
Pode-se confiar nas pessoas	30	20
Total	100	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento/CPP FEEVALE. 2007 e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feevale.2012; Corede N: 600; Estância Velha N: 606.

Na **Tabela 3**, na questão em que indagamos 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?”, no Corede, 80% dos entrevistados responderam “sim ou provavelmente”, contra 30% que responderam “não ou provavelmente”. Em Estância Velha, o percentual sobe para 88%, que responderam afirmativamente que “sim ou provavelmente” e apenas 20% “não ou provavelmente”.

**Tabela 3 Contar com a Ajuda de Vizinhos para cuidar da casa Corede Vale do Rio dos Sinos e Estância Velha (%)**

	Corede	Estância Velha
Sim	70	80
Provavelmente	10	8
Não	20	12
Total	100	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento/CPP FEEVALE. 2007 e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feevale.2012;Corede N: 600; Estância Velha N: 606

As demais questões que compuseram o índice acabaram dando levemente uma vantagem à cidade de Estância Velha em comparação com a região. Uma vez constatada esta tendência de maior volume de capital social na cidade do que na região do Corede, 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, conforme a **Tabela 4**, 90% avaliaram em “bom ou mais ou menos”. No Corede Vale dos Sinos, este percentual cai para 78% na cidade de Estância Velha. Já o percentual negativo ficou maior na região com 72%, que responderam “ruim ou mais ou menos”, contra 62% da cidade.

**Tabela 4 Avaliação Geral da Qualidade dos Serviços Públicos no Corede Vale do Rio dos Sinos e Estância Velha (%)**

	Corede	Estância Velha
Bom	28	38
Mais ou Menos	62	40
Ruim	10	22
Total	100	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento/CPP FEEVALE 2012 e Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feevale. 2007;Corede N: 600; Estância Velha N: 606

A avaliação negativa da qualidade dos serviços públicos em geral no Corede do Vale do Rio dos Sinos, com 10%, pode ser explicada em parte pelas avaliações de ruim nas áreas da **segurança** 48%, **saúde** 27% e **Esporte/Lazer/Cultura** 22%, conforme **Tabela 5**. Já o percentual positivo da qualidade dos serviços públicos no corede, 28%, pode ser explicado em parte pelas avaliações positivas nas áreas do **transporte** 55%, **educação** 50% e **habitação** 49%.

**Tabela 5 Qualidade dos Serviços Públicos no Corede Vale dos Sinos por Área (%)**

	Bom	Mais ou Menos	Ruim	Total
<b>Saúde</b>	28	45	27	100
<b>Segurança Pública</b>	14	38	48	100
<b>Esporte/Lazer/Cultura</b>	40	38	22	100
<b>Saneamento Básico</b>	46	37	17	100
<b>Transporte</b>	55	24	21	100
<b>Educação</b>	50	39	11	100
<b>Habitação</b>	49	35	16	100

Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feevale. 2007;Corede N: 600.

Observando-se a **Tabela 6**, podemos explicar em parte a avaliação negativa da qualidade dos serviços públicos na cidade de Estância Velha, (que foram na ordem de 22%, conforme Tabela 4) pelas avaliações de “ruim” nas áreas da **saúde** 40%, **transporte** 28% e **segurança pública** 19% em menor percentual. Por outro lado, os percentuais positivos da qualidade dos serviços públicos da **cidade**, que foram da ordem de 38%, explicam as avaliações positivas nas áreas de saneamento básico 82%, habitação 74%, educação 67%, entre outras.

**Tabela 6 Qualidade dos Serviços Públicos em Estância Velha por Área (%)**

	Bom	Mais ou Menos	Ruim	Total
<b>Saúde</b>	33	27	40	100

<b>Segurança Pública</b>	52	29	19	100
<b>Esporte/Lazer/Cultura</b>	53	31	16	100
<b>Saneamento Básico</b>	82	12	6	100
<b>Transporte</b>	50	22	28	100
<b>Educação</b>	67	26	7	100
<b>Habitação</b>	74	16	10	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento/ CPP FEEVALE; Ano:2012;Estância Velha N:606

Todavia, avançando em nosso objetivo central, qual seja de demonstrar os efeitos do capital social sobre as políticas públicas municipais, combinadas com as instituições, foi preciso investigar exatamente a correlação existente entre as variáveis de satisfação com a qualidade dos serviços públicos, com as variáveis de capital social.

Conforme a **Tabela 7**, podemos observar que no Corede do total dos entrevistados que responderam afirmativamente, que “se pode confiar nas pessoas”, 37% consideraram a qualidade dos serviços públicos como “bom”, 56% consideram “mais ou menos” e 7% “ruim”. Quando olhamos para as respostas daqueles que concordaram que “não se pode confiar nas pessoas”, o percentual de avaliação positiva cai para 25% que consideram os serviços públicos “bom”, 64% “mais ou menos” e 11% consideram “ruim”. Em outras palavras, quando se confia nas pessoas tende-se a avaliar mais positivamente as políticas públicas.

**Tabela 7 Serviços Públicos e Confiança Interpessoal Corede Vale do Rio dos Sinos (%)**

<b>Avaliação dos Serviços Públicos</b>	<b>Pode-se Confiar nas Pessoas</b>	<b>Não se Pode Confiar nas Pessoas</b>	<b>Não Sabe</b>
<b>Bom</b>	37	25	30
<b>Mais ou Menos</b>	56	64	67
<b>Ruim</b>	7	11	3
<b>Total</b>	100	100	100

Fonte: Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feeval. 2007. (x<sup>2</sup>=12,709- P<0.05) Corede N:600

O mesmo vai ocorrer em Estância Velha, conforme a **Tabela 8**, podemos observar que dos entrevistados que responderam afirmativamente que “se pode confiar nas pessoas”, 53% consideraram a qualidade dos serviços públicos como bom, 30% mais ou menos, ao passo que 17% consideraram ruim. Quando olhamos para as respostas daqueles que concordaram que “não se pode confiar nas pessoas”, os percentuais positivos voltam a cair, 34% classificaram a qualidade dos serviços como bom, 43% mais ou menos e 23% avaliaram como ruim, num leve aumento deste percentual em relação aos que confiam. Os percentuais de ruim em ambas as cidades aumentam quando as pessoas não confiam umas nas outras.

**Tabela 8 Serviços Públicos e Confiança Interpessoal em Estância Velha (%)**



Avaliação dos Serviços Públicos	Pode-se Confiar nas Pessoas	Não se Pode Confiar nas Pessoas	Não Sabe
<b>Bom</b>	53	34	44
<b>Mais ou Menos</b>	30	43	39
<b>Ruim</b>	17	23	17
<b>Total</b>	100	100	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento/PPP FEEVALE. Ano:2012; ( $\chi^2=23,343$ -  $P<0.05$ ); Estância Velha N:606.

Uma vez constatada esta tendência de que o capital social favorece, numa primeira análise, a satisfação com as políticas públicas, conforme os cruzamentos demonstraram, permanecia uma pergunta: Há uma correlação “significativa” entre confiança interpessoal e avaliação positiva das políticas públicas?

A fim de avançarmos na comprovação de nossa hipótese, foi necessário verificarmos a correlação entre estas duas variáveis, utilizando o *chi-square test*, no SPSS. Desta forma, aplicando o teste, nas variáveis acima expostas, constatamos que, no Corede do Vale do Rio dos Sinos, há sim uma correlação significativa entre estas variáveis, bem como em Estância Velha, que apresentou um volume maior de capital social. Quanto maior a confiança interpessoal, maior a satisfação com as políticas públicas.

Quando cruzamos a variável confiança interpessoal com a satisfação nas diferentes áreas avaliadas, o fenômeno do aumento na confiança e avaliação positiva nas áreas repete-se. No Corede, encontramos significação na Habitação ( $\chi^2=31,104$ - $P.<0.05$ ), na Segurança ( $\chi^2=9,061$ - $P.<0.05$ ) e no Esporte e Lazer ( $\chi^2=6,711$ - $P.<0.05$ ). No caso de Estância Velha, com maior dotação de capital social, encontramos significância apenas na área de transporte ( $\chi^2=22,829$ - $P.<0.05$ ). Quando avançamos a análise, incorporamos as demais variáveis indicadoras de capital social, como a pergunta: “Para resolver os problemas do município, o que considera melhor, um líder que coloque as coisas no lugar, a participação da população nas decisões do governo ou ambas?”. Até a presente altura de nossa pesquisa, encontramos significância em Estância Velha nas áreas da Educação ( $\chi^2=44,920$ - $P.<0.05$ ) e também na área do Esporte/Lazer/Cultura ( $\chi^2=27,063$ - $P.<0.05$ ).

### Considerações Finais

Procuramos demonstrar neste artigo que instituições políticas que encontram uma sociedade organizada e detentora de capital social, portanto fértil socialmente (com sinergismo entre as duas variáveis), possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos. Neste sentido, procuramos dimensionar teoricamente as dotações orçamentárias e de CS no Corede do Vale do Rio dos Sinos e na cidade de Estância Velha. Tanto na região quanto na

cidade, as dotações orçamentárias constituíram-se numa variável considerável para a satisfação destas populações locais. Por exemplo, a dotação de 25% na área da educação mostrou-se importante tanto no Corede quanto na cidade de Estância Velha, onde ambas as populações avaliaram positivamente esta área, muito embora na cidade haja maior satisfação. De fato, das cinco áreas avaliadas, em três delas Estância Velha teve um gasto per capita igual ou maior do que o do Corede. Somente em duas áreas o Corede superou a cidade em gastos, mas nem por esta razão o Corede deixou de obter os índices de satisfação com as políticas públicas de uma maneira geral. Essa satisfação pode ser explicada, em parte, não somente pelo volume de investimentos, quanto também pelo volume de capital social em maior abundância na cidade do que na região de uma maneira geral. Sendo coerentes com nosso quadro teórico, procuramos evidenciar que dotações orçamentárias têm um impacto na localidade, pois os índices de capital social são importantes variáveis que ajudam também a melhorar o desempenho das políticas públicas municipais. Pois, na medida em que melhoram os índices de capital social, também melhora o desempenho das instituições prestadoras de serviços à comunidade, isso porque os serviços são melhores acessados, demandados, aproveitados por uma sociedade mais organizada e mais solidária.

Neste sentido, a cidade mostrou-se muito favorecida não somente por esta peculiaridade de ser dotada de melhores índices de capital social, mas também por apresentar níveis de satisfação com as políticas públicas melhores lá do que na região. O caso em tela, da região e da cidade analisada, tem indicado uma importante insatisfação com a área da saúde e particularmente no Corede com a segurança pública. Assim, a partir do exposto, dois pontos precisam ser discutidos: o primeiro diz respeito a falta de destinações orçamentárias específicas para a segurança pública nos municípios, da mesma forma que acontece com a saúde e a educação, que poderiam melhorar estes serviços públicos. O segundo ponto, para além das questões orçamentárias, é preciso pensarmos em políticas públicas que incentivem a criação de capital social tanto na região, quanto na cidade, quer seja através de criação de espaços de lazer ou de formas alternativas de participação comunitária, em que haja a promoção recomposição do tecido social. Identificamos este capital social como uma variável importante que pode, sinergeticamente, aliada às instituições, promover uma melhora do desempenho das instituições públicas, portanto, colocando a “confiança como base das políticas municipais”.

### **Bibliografia**

Anuário da Indústria e Comércio Novo Hamburgo: **Os Patriarcas**. Novo Hamburgo: Kadosch, Edição 2001/2002.

BANDEIRA, Pedro 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.

BAQUERO, Marcello. **Democracia e Desigualdades na América Latina**. Novas Perspectivas. Porto Alegre. Editora da UFRGS. 2007.

BOSCHI, Renato 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm), acessado em 09 de janeiro de 2008.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm) acessado em 10 de janeiro de 2008.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. **As três Versões do neo-institucionalismo** . Revista Lua Nova . 2003

MONASTERIO, Leandro Monteiro. 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.

PASE ; SANTOS, E. R. . **Capital Social e Políticas Públicas na América Latina**. In: Marcello Baquero. (Org.). Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina. 1ed.Porto Alegre: UFRGS, 2011, v. 1, p. 69-93.

PRZEWORSKI, Adam. **As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? Novos Estudos Cebrap**. N 72, julho de 2005, p. 59-77.

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

PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: Diamond Larry and Plattner, Marc. (Org.). **The Global Resurgence of Democracy**. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London. Second Edition, 1996.

SAMUEL, Pokin. **The Reasoning Voter**. Chigago:Univ.Chicago Press, 1994.

SANTOS, E. R. ; BITARELLO, J. ; PEDDE, V. ; MONTARDO, S. . **Contrastes Regionais que fazem Diferença no Rio Grande do Sul. Capital Social e Desempenho Institucional**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 6, p. 157-187, 2010.

SCHEMES, Claudia; PRODANOV, Cleber Cristiano; THÖN, Ida Helena; MARTINS, Rodrigo Perla. Memória do setor coureiro-calçadista:pioneiros e empreendedores do Vale do Rio dos Sinos. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2005. 248 p.

BASTOS ; SANTOS, E. R. ; TOVO . **Capital Social e Sistema Único de Saúde no Brasil**. Saúde e Sociedade, v. 18, p. 177-188, 2009.

SIEDENBERG, Dieter R. Condicionantes político-Administrativos do desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – A Experiência dos COREDES. (In) Wittmann, Milton Luiz e Ramos, Marília Patta. **Desenvolvimento Regional. Capital Social, Redes e Planejamento**. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2004, p.135/158.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n16, PA-20/45, Jun. 2006.

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

VIAPIANA, Luiz T.e BRUNET Julio F. G. **Contra a Corrente**: Evolução recente e desafios da Criminalidade no RS. Porto Alegre: Ed. AGE, 2007.

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

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

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. V. 2. Brasília. DF: UNB, 1999.

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