

Capital social e políticas públicas: um estudo comparado no Vale do Rio dos Sinos

Everton Rodrigo Santos

*Universidade Feevale / Faculdade de Administração, Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social
Novo Hamburgo / RS – Brasil*

Margarete Fagundes Nunes

*Universidade Feevale / Faculdade de História, Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social
Novo Hamburgo / RS – Brasil*

O objetivo deste artigo é demonstrar a associação existente entre o capital social e as políticas públicas municipais, por meio de um estudo comparado, entre o volume de capital social existente no Conselho de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos (Corede) e a cidade de Novo Hamburgo, pertencente ao Corede. 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 está associado à avaliação positiva das políticas públicas municipais. A metodologia utiliza os resultados de duas pesquisas quantitativas, *surveys* domiciliares aplicadas no Corede, em 2007, e em Novo Hamburgo, em 2012, com amostras probabilísticas, totalizando 1.200 questionários, erro amostral de 4% e confiança de 95%, bem como pesquisa documental aos sites das referidas prefeituras, IBGE, TCE e FEE.

PALAVRAS-CHAVE: capital social; instituições; cultura política.

Capital social y políticas públicas: un estudio comparado en el Vale do Rio dos Sinos

El objetivo de este artículo es demostrar la asociación del capital social y las políticas públicas municipales, a través de un estudio comparado, entre el volumen de capital social existente en el Consejo de Desarrollo del Vale do Rio dos Sinos (Corede) y la ciudad de Novo Hamburgo, perteneciente a este Corede. Nuestra hipótesis de trabajo sugiere que el capital social, propio de la cultura política local existente en la región y en la ciudad analizada, se constituye en un aliado a las instituciones políticas, pues ya que se asocia a la evaluación positiva de las políticas públicas municipales. La metodología

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612122333>

Artigo recebido em 16 ago. 2013 e aceito em 4 ago. 2015.



utiliza los resultados de dos investigaciones cuantitativas, encuestas domiciliarias aplicadas en el Corede, el 2007, y en Novo Hamburgo, el 2012, con muestras probabilísticas, totalizando 1.200 cuestionarios, equívoco de muestreo de 4% y confianza de 95%, así como investigación documental a los sitios de dichas intendencias, IBGE, TCE e FEE.

PALABRAS CLAVE: capital social; instituciones; cultura política.

Social capital and public policies: a comparative study in Vale do Rio dos Sinos

The purpose of this article is to show the association between the social capital and the local public policies through a comparative study between the amount of social capital in Vale do Rio dos Sinos Council of Development (Corede) and Novo Hamburgo city, that belongs to Corede. Our working hypothesis suggests that the social capital, proper from the local political culture in this region and city, constitutes itself into an ally to political institutions, because it is associated to a positive evaluation of municipal public policies. The methodology uses the results of two quantitative surveys, a kind of home survey applied in Corede, in 2007, and in Novo Hamburgo city in 2012, with random samples, totalizing about 1.200 questionnaires, with a sampling error of 4% and confidence of 95%, as well as a documentary research on the City Halls' sites, IBGE, TCE and FEE.

KEYWORDS: social capital; institutions; political culture.

1. Introdução

O avanço democrático das últimas décadas tem criado uma demanda crescente da sociedade sobre o Estado e suas instituições políticas. Esse avanço tem exigido da administração pública políticas mais eficientes e eficazes dentro de um quadro de maior complexidade da burocracia estatal, em que uma parcela cada vez maior da população brasileira vem sendo incorporada pelo Estado por meio de suas políticas públicas.

Essa constatação tem nos remetido diretamente às relações entre Estado e sociedade, buscando identificar quais são as variáveis que podem determinar uma maior satisfação com as políticas públicas municipais. Sob que condições políticas institucionais ou mesmo societais podemos alcançar um bom desempenho de governos locais?

Buscando responder a esses questionamentos, o objetivo deste artigo é demonstrar a associação existente entre o capital social e as políticas públicas municipais, mediante 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)¹ e a cidade de Novo Hamburgo, pertencente a esse mesmo Corede,² no estado do Rio Grande do Sul.

¹ O Corede Vale do Rio dos Sinos possui uma área territorial de 1.398,5 km² e é composto por 14 municípios (Araricá, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul). Ele está situado na parte norte do estado do Rio Grande do Sul.

² O município de Novo Hamburgo, situado no Corede, foi inicialmente pertencente à cidade de São Leopoldo, conhecida por ser o “berço da colonização alemã”, no século XIX, no estado.

Interessa-nos investigar que fatores podem estar associados ao melhor ou ao pior desempenho na avaliação de políticas públicas. Ou dito de outra forma: em que medida a cultura política local (capital social) está associada à satisfação com as políticas públicas na região e na cidade analisada? A satisfação com o governo municipal depende das instituições políticas (de leis, regras, orçamentos) ou da cultura política de seus cidadãos?

As respostas a essas 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*, 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, por meio da moldura de comportamentos políticos, estimulando ou inibindo os atores (North, 2001; March e Olsen, 1989; Riker, 1980). Demonstraremos esse 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 essa vertente, um bom governo dependeria dos costumes, dos valores de uma sociedade, de suas práticas políticas que ajudariam as instituições (Putnam, 2000; Fukuyama, 1996).

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 (Przeworski, 2005; Baquero, 2013), possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos, conforme os dados empíricos arrolados por nós. Muito embora admitamos esse sinergismo, o recorte deste trabalho em especial tem como escopo apenas a variável “culturalista”.

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 está associado à avaliação positiva das políticas públicas municipais.

Este artigo justifica-se sob o argumento de que verificar se os dados corroboram ou não esta hipótese, ou seja, 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 instituições, aos governos em implementá-las, mas também à qualidade do tecido social no qual ela é implantada. A metodologia utiliza os resultados de duas pesquisas quantitativas, tipo *surveys* domiciliares, aplicadas no Corede do Vale do Rio dos Sinos, em 2007, e outra na cidade de Novo Hamburgo, em 2012, que está dentro do Corede, com amostras probabilísticas, totalizando cerca de 1.200 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, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 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

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 no 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, 2011; Souza, 2006).

No caso brasileiro, as produções acadêmicas que examinam as políticas públicas guardam uma tradição que remonta ao século XX nas ciências sociais. De uma preocupação inicialmente com a explicação da formação do Estado Nacional, que aparece em obras de vários intelectuais brasileiros, tais como Raimundo Faoro (1979), Oliveira Vianna (1987), Sérgio Buarque de Holanda (1993), entre outros, o campo de análise propriamente de políticas públicas vai surgir no Brasil seguindo tradições distintas de estudo em autores como Celso Lafer (1978), Eli Diniz (1997), Wanderley Guilherme dos Santos (1979), Bresser-Pereira (2007), Sérgio Abranches (1988), entre outros.

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 mediante programas e projetos para efetivar concepções acerca da saúde, da educação, da assistência social, da segurança, da economia, da infraestrutura, entre outras (Pase e Santos, 2011). Essas “ações do Estado” podem ser colocadas em prática, *grosso modo*, “de cima para baixo”, por meio das instituições governamentais, investimentos, orçamentos, levando-se em conta a primazia das instituições para a elaboração e consecução das políticas públicas, ou vice-versa, como veremos na sequência deste artigo, de “baixo para cima”.³ Partimos da concepção de que as políticas públicas podem ser avaliadas objetivamente por meio dos investimentos públicos feitos pelos governos como também por meio da avaliação subjetiva da satisfação da população sobre essas políticas, pois, em última análise, são elas que usufruem ou não dessas ações. Aqui, compartilhamos da compreensão de Popkin (1994), da “racionalidade de baixa informação”, para quem o cidadão comum pode sim adquirir conhe-

³ Partimos da concepção de que as políticas públicas podem ser avaliadas objetivamente por meio dos investimentos públicos feitos pelos governos como também por meio da avaliação subjetiva da satisfação da população sobre essas políticas, pois, em última análise, são elas que usufruem ou não dessas 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 em sua experiência. A satisfação ou não com uma política pública da população não é uma mera opinião, mas sim um indicador do funcionamento desta política.

cimento 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 em sua experiência. A satisfação ou não com uma política pública da população não é uma mera opinião, mas sim um indicador do funcionamento desta política.

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 esses 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 dessa perspectiva, os institucionalistas racionais acreditam em atores políticos que se comportam de maneira utilitária, procurando, mediante a aplicação da racionalidade e 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 e Taylor, 2003). Dessa forma, os institucionalistas entendem de maneira restrita as regras formais como as constituições, as leis, os orçamentos, os contratos, mas, de maneira informal, entendem a ética, a confiança, o empoderamento, a cultura política e outros códigos implícitos. Elinor Ostrom (2000, 2011), trazendo uma contribuição singular ao campo institucionalista, vai conceber as instituições como regras formais e informais que as pessoas reconhecem em dada situação para agir, aquilo que pode ou não ser feito. Para a autora, isso pode estar contido tanto na legislação, nos contratos, como nos costumes e valores. A consideração desses fatores informais, entretanto, ocorreria dentro do que os institucionalistas chamam de *path trajectory*, ou seja, são decorrentes do tipo de instituições que existem num sistema político. Subjacente a essa ideia está a premissa de que o fortalecimento de uma democracia contemporânea seria influenciado, primeiramente, pelo conjunto de regras formais e, em segundo lugar, pelos aspectos informais e seus mecanismos de execução, que incidem sobre o comportamento dos indivíduos e das organizações de uma sociedade. A inclusão de fatores informais na análise política tornou-se, portanto, necessária em virtude da experiência histórica da maioria dos países na América Latina, a qual tem mostrado que as expectativas geradas pela engenharia institucional estão longe de refletir o que realmente acontece nessas sociedades. Essa perspectiva institucionalista dialoga com nossa perspectiva culturalista, na medida em que ela incorpora os elementos informais de que nos fala Ostrom (2000). É nesse

sentido que buscamos, “de baixo para cima”, a perspectiva culturalista para a análise das cidades em tela.

Pensamos que essa concepção institucionalista está na fronteira, senão no diálogo, com as concepções culturalistas, pois ela quebra com a dicotomia instituições e cultura, dando ênfase, dessa forma, aos comportamentos apreendidos sob o abrigo das instituições. Objetivando dialogar com as teorias “institucionalistas” e “culturalistas”, importa-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 públicas.⁴

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 inegável, como dotações orçamentárias, leis municipais etc.

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. 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 Novo Hamburgo. A partir da segunda metade do século XX, há um crescimento vertiginoso dos municípios, chegando-se a 496.

A cidade de Novo Hamburgo foi emancipada em 5 de abril de 1927 e possui atualmente 238.940 habitantes espalhados em 223,8 quilômetros quadrados, com uma densidade demográfica de 1.067,5 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2012).

Essas 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. As emancipações geraram situações novas, organizaram essas localidades com suas leis orgânicas, aproximando essas comunidades de sua estrutura estatal, canalizando recursos para as cidades e região. Esses então novos municípios colaboraram, de alguma forma, para a satisfação dos cidadãos, uma vez que auxiliaram na organização e na aplicação dos recursos públicos. Todavia, no final da década de 1980, 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

⁴ 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 desse neoinstitucionalismo americano na contemporaneidade.

no Estado. A partir de 1994 (no governo Alceu Collares), houve a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (Coredes).⁵ 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; González, 2008).

Entretanto, apesar de os sucessivos governos não aderirem frontalmente à ideia dos Conselhos num primeiro momento, os Coredes resistiram e têm se mostrado, ao longo destes 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 macropolíticas econômicas de âmbito federal.

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

3. Políticas públicas e a primazia da cultura

Invertendo o polo dessa 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. Para o 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. 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 essa questão, o autor analisou 20 anos da história política da Itália, demonstrando que esse país apresenta grande diferença regional tanto ao Norte, em Seveso, por exemplo, quanto ao Sul, em Pietraportesa. De uma localidade a outra existe um movimento da modernidade capitalista industrial, em alguns casos pós-industrial ao sul tradicional e agrícola. Essas diferenças entre esses dois extremos necessitaram da ajuda de reformas políticas para resolver seus problemas de administração pública, posto que na década de 1970 criaram-se diversos governos regionais, procurando descentralizar a administração política italiana.

Foram criadas 20 regiões idênticas quanto aos seus poderes; entretanto, os desempenhos dessas regiões foram muito diferentes. Como explicar essa diferença? O autor procura testar sua hipótese de que a cultura política e as tradições cívicas é que determinam o desenvolvimento socioeconômico de uma região e, nela, o capital social (CS).

⁵ 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.

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 essa 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. De um lado, o “Norte colonial”, cuja matriz é de imigrantes europeus, alemães e italianos com existência de pouca escravidão e predomínio do minifúndio. Em contraste, teríamos no “Sul” uma matriz ibérica com o predomínio do latifúndio e o uso extensivo da mão de obra escrava. Para Ramos e Marino (2004), quanto maiores os graus de exclusão, exploração e dominação não legítima, como no caso da escravidão na metade sul, menores são as possibilidades de desenvolver CS ou mobilidade social, que são aspectos fundamentais para o desenvolvimento local.

No que se refere à primeira região, Bandeira (2003) ressalta que essas zonas coloniais de imigração alemã e italiana estão dotadas de mais CS do que as da região sul. O argumento do autor não é étnico, mas societal. 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 do Rio Grande do Sul e, entre os anos de 1830 e 1889, foram introduzidos mais 20 mil imigrantes alemães que aqui desembarcaram, sendo responsáveis pela criação de 142 colônias alemãs no estado (Anuário, 2001/2002). Nos municípios que surgiram a partir do desmembramento de São Leopoldo, vê-se um quadro de povoamento semelhante, no qual a composição étnica da população foi bastante marcada pelos alemães (Weber, 2006), como no caso da região e da cidade aqui analisada, Novo Hamburgo. Todavia, deve-se levar em consideração que outros grupos étnicos raciais também compuseram o cenário dessa 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” atualmente nessa localidade, na medida em que apenas 31,2% dos Hamburgueses se declararam de “origem alemã”.

Nessas áreas de imigração, por exemplo, registra-se o traço da cooperação e da solidariedade, um grupo fazia a colheita quando um colono estava doente. A conservação da estrada, bem como os acordos para a construção do cemitério e a construção da capela davam-se por iniciativa dos pequenos proprietários rurais (De Boni e Costa, 1979, apud Bandeira, 2003). Como argumenta Paiva (2004), analisando a questão do desenvolvimento no Rio Grande do Sul, o CS aqui gerado é proveniente da distribuição mais igualitária da propriedade

e da educação, ou seja, para existir certa relação de confiança e cooperação interpessoal é preciso também haver certa homogeneidade cultural econômica entre cidadãos. Para o autor, a solução para a carência de capital financeiro que assolava as colônias foi justamente o desenvolvimento precoce de CS.⁶ Aliás, esse autor, em recente artigo analisando criticamente a tese central de Putnam, vai propor novas medições dos principais conceitos e também incorpora informações sobre a desigualdade de renda como um fator na determinação do desempenho institucional e econômico na contemporaneidade. A hipótese do seu trabalho, em parceria com outros pesquisadores, é que uma distribuição equitativa da renda leva ao desenvolvimento de uma comunidade cívica, que por sua vez leva a um desempenho institucional e socioeconômico melhor (Valentim, Ramos e Paiva, 2013). Dentro dessa matriz teórica, 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 esses indicadores tendem a ser melhores pela dotação de CS.

Nessa perspectiva, há forte inclinação patrimonialista e personalista na região da campanha, no sul do Estado, que teve uma tradição ibérica mais notada. Nós temos uma acentuação singular enérgica do afetivo, do irracional, do passional, ou antes, uma atrofia das qualidades como ordenadores, disciplinadores e racionalizadores (Holanda, 1993, apud Bandeira, 2003). Somadas a esse 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).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 CS. No primeiro caso, nós temos mais estruturas horizontais e CS, que ajudam a reduzir as práticas clientelísticas e centralizadas de administração, ao passo que em Salvador essas práticas são muito mais abundantes e, portanto, deletérias à administração local,

⁶ Aliás, esse autor, em recente artigo analisando criticamente a tese central de Putnam, vai propor novas medições dos principais conceitos e também incorpora informações sobre a desigualdade de renda como um fator na determinação do desempenho institucional e econômico na contemporaneidade. A hipótese do seu trabalho, em parceria com outros pesquisadores, é que uma distribuição equitativa da renda leva ao desenvolvimento de uma comunidade cívica, que por sua vez leva a um desempenho institucional e socioeconômico melhor. Ver Valentim, Ramos e Paiva (2013).

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

onde há menos CS e 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 do que na cidade de Pelotas, menos detentora de CS do que Caxias (Santos, 2010). Num primeiro momento, poderíamos afirmar que a escravidão e o latifúndio do passado, muito mais evidentes em Pelotas do que em Caxias, constituíram-se em instituições deletérias à construção de solidariedades horizontais ainda no presente. No entanto, a historiografia atual demonstra que as regiões de imigração não ficaram imunes à escravidão. Ao contrário, algumas pesquisas informam que a escravidão negra era uma prática social incorporada às relações de trabalho também nas regiões de imigração (Zubaran, 1994; Tramontini, 2000; Alves, 2005; Giron e Radunz, 2012), muito embora em proporção diferenciada em relação ao sul do estado. De qualquer modo, os laços de solidariedade étnica, a ascensão de um *éthos* de vida comunitária e de práticas associativas, bastante característicos dessas regiões, podem ajudar-nos a explicar, em parte, os índices apresentados de uma maior disposição para o capital social.

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 (2003), Monastério (2003), Boschi (1999) e Santos (2013), constituem-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, muito embora, neste artigo, não estejamos avaliando essa questão institucional.

Pensamos como Przeworski (2005), quando afirma que, muito embora haja de fato uma contribuição significativa para as ciências sociais dessas 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 essa 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 essas 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.

Muito embora a sugestão de Przeworski (2005) seja de compreender essas diferentes variáveis como “circuitos endógenos de mútua determinação e reforçamento”, neste artigo, dados os limites deste trabalho, optamos apenas em tomar a cultura política local como variável associada à satisfação com as políticas públicas locais. Aqui, certamente, seguimos Weber (1999), para quem não há monocausalidade para os fenômenos sociais, cabendo à atitude científica a busca pela mensuração dessas variáveis para o desempenho institucional.

A partir do exposto e no intuito de darmos um emolduramento institucional objetivo para compreendermos melhor as políticas públicas, apresentamos as dotações orçamentárias na cidade e na região. Nossa intenção não é avaliar o impacto propriamente desses orçamentos sobre os cidadãos, mas darmos uma dimensão comparativa dos gastos públicos para, posteriormente, avaliarmos a relação entre capital social e políticas públicas.

Na tabela 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 Novo Hamburgo os gastos parecem repetir o Corede com *educação* e *saúde* também, com exceção de obras, ficando a *segurança* em terceiro lugar. O orçamento de Novo Hamburgo é seis vezes menor do que o orçamento do Corede, muito embora a quantia dos gastos totais seja discrepante entre a cidade devido à sua receita e populações em relação com a região que engloba 14 cidades. Observamos que os dois principais gastos, tanto no Corede quanto na cidade, estão relacionados com a *educação* e a *saúde*. Isso porque, conforme o art. 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 no desenvolvimento do ensino”.

Tabela 1
Gastos comparativos por área no Corede Vale dos Sinos e no município de Novo Hamburgo (R\$)

	Corede do Vale do Rio dos Sinos (R\$)	Novo Hamburgo (R\$)
Educação	752.475.022,45	126.422.094,96
Saúde	601.337.371,61	119.503.734,85
Obras ¹	102.812.943,40	36.605.981,53
Segurança	53.918.641,49	16.794.902,53
Esporte, lazer e cultura	46.798.419,73	8.299.853,88
Gasto total com outros setores	2.438.970.752,17	457.100.441,98
Número de habitantes	1.298.362,00	239.738

Fonte: Tribunal de Contas do Estado (2012) e Fundação de Economia e Estatística (FEE). Ano: 2012.

¹ Nesta área, tanto aqui na tabela 1 como também na tabela 2, incluímos saneamento e habitação como “Área Obras”, pois no questionário original trabalhamos com perguntas separadas.

No caso da saúde, de acordo com a Emenda Constitucional nº 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 essa área. A saúde vem em segundo lugar nos gastos nas cidades do Corede, depois da educação. Destacamos que se trata de recursos mínimos, não impedindo os executivos de destinarem percentuais superiores nas leis orçamentárias; essa deliberação também se estende para os gastos com educação.

No intuito de dar uma melhor inteligibilidade a esses 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 a tabela 2.

Tabela 2
Gastos comparativos por habitante no Corede Vale do Rio dos Sinos e no município de Novo Hamburgo (R\$)

	Corede do Vale do Rio dos Sinos (R\$)	Novo Hamburgo (R\$)
Educação	579,55	527,33
Saúde	463,15	498,47
Obras	79,18	152,69
Segurança	41,52	70,05
Esporte, lazer e cultura	36,04	34,62
Gasto total com outros setores	1.878,49	1.906,66

Fonte: Tribunal de Contas do Estado (2012) e Fundação de Economia e Estatística (FEE). Ano: 2012.

Nessa tabela, observamos que, tanto na região quanto na cidade, mantêm-se os gastos *per capita* maiores com *educação* (R\$ 579,55 no Corede e R\$ 527,33 na cidade por habitante), *saúde* (R\$ 463,15 no Corede e R\$ 498,47 na cidade), seguido de *saneamento*, depois *segurança* e *esporte e lazer*. Novo Hamburgo investiu menos em *educação*, *esporte e lazer* na comparação com a região e gastou mais em *saúde*, *saneamento* e *segurança*.

Nossa pesquisa apontou que a *educação* foi a área de maior investimento na região por habitante, e na cidade, respectivamente, também foi a área mais bem avaliada, com 50% de bom e ótimo no Corede e 56% de bom e ótimo na cidade. As *obras* ficaram com 47% na região e 56% em Novo Hamburgo, no mesmo percentual da *educação*.

Poderíamos dizer que as três áreas que mais receberam recursos, tanto na região por habitante (*educação*, *obras* e *saúde*) quanto no município (*educação*, *saúde* e *obras*), foram as áreas mais bem avaliadas, com exceção da *saúde*, que muito embora tenha recebido aportes na monta de R\$ 498,47 por pessoa em Novo Hamburgo, recebeu apenas 21% de opinião bom ou ótimo. Todavia, nossa pesquisa não realizou uma análise causal propriamente entre os orçamentos e a satisfação da população. Apontamos tão somente o que outras pesquisas já salientaram, de que os orçamentos guardam certa relação com a satisfação de seus usuários. 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 dessas populações, ou seja, o desempenho dos serviços públicos prestados, tanto na região quanto na cidade, está associado aos níveis de capital social que temos nessas localidades, permitindo um melhor funcionamento das instituições prestadoras de serviços públicos.

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

Na tabela 3 podemos observar comparativamente os índices de capital social no Corede do Vale do Rio dos Sinos e na cidade de Novo Hamburgo. No Corede, há um índice de 35% 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, repetem-se os indicadores baixos, porém mais acentuados, pois o percentual de capital social de médio para alto cai para 29% em relação à região e o capital social de médio permanece em 99%.

Tabela 3
Índice de Capital Social (ICS) do Corede e município de Novo Hamburgo (%)

	Corede	Novo Hamburgo
Alto	1	1
Médio	34	27
Baixo	65	72
Total ¹	100	100

Fonte: Relatório de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento/ CPP Feevale. 2012. Corede N: 600; Novo Hamburgo N: 613.

¹ Eventualmente, os totais apresentados nas tabelas não somam 100%; isso ocorre em decorrência do arredondamento dos percentuais.

Para melhor exemplificarmos nosso índice de capital social e a título de ilustração das questões que compõem este indicador na tabela 4, 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 olhamos para os dados da cidade, o percentual dos que “não confiam” sobe para 74% e daqueles “que confiam” cai para 26%.

Tabela 4
Confiança interpessoal do Corede e município de Novo Hamburgo (%)

	Corede	Novo Hamburgo
Não se pode confiar nas pessoas	70	74
Pode-se confiar nas pessoas	30	26
Total	100	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento/ CPP Feevale; Ano: 2012; Corede N: 600; Novo Hamburgo N: 613.

Na tabela 5, 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?”. No Corede, 81% dos entrevistados responderam “sim e provavelmente”, contra 28% que responderam “não e provavelmente”. Em Novo Hamburgo, o percentual ficou em 82% que responderam afirmativamente que “sim e provavelmente”, contra 30% de “não e provavelmente”. Há um certo equilíbrio nesta questão, com uma leve inclinação positiva para Novo Hamburgo.

Tabela 5
Poderia contar com a ajuda de vizinhos: Corede e município de Novo Hamburgo (%)

	Corede	Novo Hamburgo
Sim	72	70
Provavelmente	9	12
Não	19	18
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; Novo Hamburgo N: 613.

Na tabela 6, como podemos observar, 96% da população do Corede responderam afirmativamente que apoiariam um projeto da comunidade que não lhes beneficiasse, mas que beneficiasse outras pessoas, contra 4% que responderam “não”. A mesma pergunta recebeu um percentual um pouco menor em Novo Hamburgo, 90% contribuiriam e 10% não contribuiriam. Percebe-se uma tendência do Corede para uma maior dotação de capital social do que a cidade de Novo Hamburgo.

Tabela 6
Contribuiria com projeto da comunidade que beneficia outras pessoas: Corede e município de Novo Hamburgo (%)

	Corede	Novo Hamburgo
Sim	96	90
Não	4	10
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; Novo Hamburgo N: 613.

Uma vez constatada essa tendência de maior volume de capital social na região do Corede do que em Novo Hamburgo, foi preciso verificar a associação desse capital social com as políticas municipais propriamente. De maneira geral, quando os entrevistados responderam

sobre a qualidade dos serviços públicos em sua cidade, 28% avaliaram em “bom” no Corede Vale dos Sinos, 62 %, “mais ou menos” e apenas 10%, “ruim”. Em Novo Hamburgo, o percentual positivo fica o mesmo do Corede, 28% de bom, 44% de “mais ou menos”, entretanto o percentual de ruim sobe para 28%, conforme tabela 7, demonstrando que na região há melhor satisfação com as políticas públicas do que na cidade.

Tabela 7
Avaliação geral da qualidade dos serviços públicos: Corede e Município de Novo Hamburgo (%)

	Corede	Novo Hamburgo
Bom	28	28
Mais ou menos	62	44
Ruim	10	28
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; Novo Hamburgo N: 613.

A avaliação negativa da qualidade dos serviços públicos em geral no Corede do Vale do Rio dos Sinos, 9,3%, pode ser explicada em parte pelas avaliações de “ruim” nas áreas da *segurança* (48,2%), *saúde* (26,0%) e *esporte/lazer/cultura* (22,7%), conforme tabela 8. Já o percentual positivo da qualidade dos serviços públicos no Corede, 28,7%, pode ser explicado pelas avaliações positivas nas áreas do *transporte* (55,3%), *educação* (50,1%) e *habitação* (48,8%).

Tabela 8
Qualidade dos serviços públicos no Corede Vale dos Sinos por área (%)

	Bom	Mais ou Menos	Ruim	Total
Saúde	28,5	45,5	26,0	100
Segurança pública	13,6	38,2	48,2	100
Esporte, lazer e cultura	39,4	37,9	22,7	100
Saneamento básico	46,5	37,7	15,9	100
Transporte	55,3	23,6	21,1	100
Educação	50,1	39,3	10,7	100
Habitação	48,8	35,0	16,2	100

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

Observando a tabela 9, podemos explicar a avaliação negativa da qualidade dos serviços públicos na cidade de Novo Hamburgo, 27,8%, pelas avaliações de “ruim” nas áreas da *segu-*

rança (57,5%), saúde (48,2%) e esporte/lazer/cultura (31,2%). Por outro lado, os percentuais positivos da qualidade dos serviços públicos da cidade, 27,7%, explicam as avaliações positivas nas áreas do *transporte* (61,3%), *habitação* (59,1%), *educação e saneamento* (56,1%).

Tabela 9
Qualidade dos serviços públicos em Novo Hamburgo por área (%)

	Bom	Mais ou Menos	Ruim	Total
Saúde	21,1	21,4	57,5	100
Segurança pública	25,9	25,9	48,2	100
Esporte, lazer e cultura	38,5	30,3	31,2	100
Saneamento básico	56,1	28,4	15,5	100
Transporte	61,3	20,9	17,8	100
Educação	56,1	34,4	9,5	100
Habitação	59,1	30,7	10,2	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento/ CPP Feevale; Ano: 2012; Novo Hamburgo N: 613.

Todavia, avançando em nosso objetivo central, qual seja, de demonstrar a associação entre o capital social e as políticas públicas municipais, foi preciso investigar exatamente a relação existente entre as variáveis de satisfação e a qualidade dos serviços públicos com as variáveis de capital social.

Conforme a tabela 10, podemos observar que, dos entrevistados que responderam afirmativamente que se pode confiar nas pessoas, no Corede, 37,1% consideraram a qualidade dos serviços públicos como “bom”, 56,3% consideram “regular” e 6,6%, “ruim”. Quando olhamos para as respostas daqueles que concordaram que “não se pode confiar nas pessoas”, o percentual cai para 24,7%, portanto, um percentual menor classificou a qualidade dos serviços em “bom”, ao passo que 63,8% avaliaram em “regular” e 11,4% como “ruim”, aumentando o percentual negativo quando “não se confia nas pessoas”.

Tabela 10
Serviços públicos e confiança interpessoal no Corede Vale do Rio dos Sinos (%)

Avaliação dos Serviços Públicos	Pode-se Confiar nas Pessoas	Não se Pode Confiar nas Pessoas	Não Sabe
Bom	37,1	24,7	29,8
Mais ou menos	56,3	63,8	66,7
Ruim	6,6	11,4	3,5
Total	100	100	100

Fonte: Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional CPP/Feevale (2007); Corede N: 600 (x²=12,709 - P<0.05).

O mesmo vai ocorrer em Novo Hamburgo. Conforme a tabela 11, podemos observar que, dos entrevistados que responderam afirmativamente que “se pode confiar nas pessoas”, 34,7% consideraram a qualidade dos serviços públicos como “bom”, ao passo que 22,2% consideraram “ruim”. Quando olhamos para as respostas daqueles que concordaram que “não se pode confiar nas pessoas”, os percentuais caem para 22,2%, que classificaram a qualidade dos serviços como “bom”, e 30,6%, que avaliaram como “ruim”. Os percentuais de “ruim”, em ambas as cidades, aumentam quando as pessoas não confiam umas nas outras.

Tabela 11
Avaliação dos serviços públicos e confiança interpessoal no município de Novo Hamburgo (%)

Avaliação dos Serviços Públicos	Se Pode Confiar nas Pessoas	Não se Pode Confiar nas Pessoas	Não Sabe
Bom	34,7	22,2	47,6
Mais ou menos	43,1	47,2	33,3
Ruim	22,2	30,6	19
Total	100	100	100

Fonte: Projeto de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: Subsídios para o Desenvolvimento/ CPP Feevale; Ano: 2012; Novo Hamburgo N: 613 ($\chi^2=21,818 - P<0.05$).

Uma vez constatada essa tendência de que, quando o capital social aumenta, numa primeira análise, aumenta também a satisfação com as políticas públicas, conforme os cruzamentos mostraram, permanecia ainda uma pergunta: há uma associação de fato entre confiança interpessoal e avaliação positiva das políticas públicas?

A fim de avançarmos na comprovação de nossa hipótese, foi necessário verificarmos a correlação entre essas duas variáveis, utilizando o *chi-square test*. Aplicando o teste, constatamos que, no Corede do Vale do Rio dos Sinos, há sim uma correlação significativa entre essas variáveis, bem como em Novo Hamburgo, a despeito de seu volume menor de capital social. Quanto maior a confiança interpessoal, maior a satisfação com as políticas públicas, como veremos.

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 Novo Hamburgo, com menor dotação de capital social, encontramos significância apenas na área da *habitação* ($\chi^2=22,929-P.<0.05$). Portanto, o capital social está associado às avaliações positivas dos serviços prestados tanto na região quanto na cidade, muito embora mais na região, que apresentou maiores dotações de capital social do que na cidade.

5. Considerações finais

Demonstramos neste artigo que instituições políticas que encontram uma sociedade organizada e detentora de capital social, portanto fértil socialmente, possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos, segundo os cidadãos entrevistados. Nesse sentido, procuramos dimensionar teoricamente a dotação de CS no Corede do Vale do Rio dos Sinos e na cidade de Novo Hamburgo e sua associação aos níveis de satisfação com as políticas públicas. Nosso artigo demonstrou que o capital social, próprio da cultura política local existente na região e na cidade, está associado à avaliação positiva das políticas públicas municipais.

De acordo com nosso quadro teórico, os índices de capital social são importantes variáveis que ajudam a melhorar o desempenho das políticas públicas municipais, na medida em que melhoram a percepção do desempenho das instituições prestadoras de serviços à comunidade; isso porque os serviços são mais bem acessados, demandados, aproveitados por uma sociedade mais organizada e mais solidária. A região mostrou-se muito favorecida não somente por essa peculiaridade de ser dotada de melhores índices de capital social, assim como seus níveis de satisfação são melhores lá do que em Novo Hamburgo.

Postas essas considerações, dois pontos permanecem abertos a futuras pesquisas, dados os limites e objetivos deste artigo: o primeiro ponto diz respeito às questões orçamentárias e seus impactos sobre a satisfação dos usuários. Embora tenhamos emoldurado sua dotações, precisamos de testes apropriados para mensurar seus reais efeitos, o que não foi feito neste trabalho. Neste artigo, não priorizamos a análise objetiva das políticas públicas, mas a análise da percepção dos seus usuários, pois compreendemos, coerentes com nossas opções teóricas (Baquero, 2013; Popkin, 1994), que a satisfação ou não com uma política pública da população não é uma mera opinião, mas sim um dos indicadores do funcionamento dessas políticas, pois, em última análise, são os cidadãos que usufruem delas. O segundo ponto diz respeito aos desafios de pensarmos políticas que incentivem a criação de capital social na região e na cidade, quer seja por meio da criação de espaços de lazer ou de formas alternativas de participação comunitária, para que haja a promoção da composição, em alguns casos da recomposição do tecido social, possibilitando, num círculo virtuoso, fortalecer as políticas públicas.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio H. Presidencialismo de coalizão. O dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALVES, Eliege M. Uma presença invisível: escravos em terras alemãs (1850-1870). In: NUNES, Margarete F. (Org.). *Diversidade e políticas afirmativas: diálogos e intercursos*. Novo Hamburgo: Ed. Feevale, 2005. p. 154-169.
- ANUÁRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO NOVO HAMBURGO. *Os patriarcas*. Novo Hamburgo: Kadosch, 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 M. S. *Capital social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2003. p. 15-59.

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

BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, p. 9-30, 2007.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1979.

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

GIRON, Loraine S.; RADÜNZ, Roberto. Invisíveis: negros nas memórias dos brancos. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 4, n. 7, p. 141-163, 2012.

GONZÁLEZ, Rodrigo S. Democracia participativa e conselhos de desenvolvimento. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Org.). *Desenvolvimento local e capital social*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Revista Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

IBGE. Dados disponíveis em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431340>>. Acesso em: 12 set. 2012.

LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MARCH, James; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. Nova York: Free Press, 1989.

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

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

NUNES, Margarete F. “O negro no mundo alemão”: cidade, memória e ações afirmativas no tempo da globalização. Tese (doutorado em antropologia social) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

OSTROM, Elinor. Collective action and the evolution of social norms. *The Journal of the Economic Perspectives*, v. 14, n. 3, p. 137-158, 2000.

- OSTROM, Elinor; POTEETE, Amy R.; JANSEEN, Marco. *Trabalho em parceria: ação Coletiva, bens comuns e múltiplos métodos*. São Paulo: Senac, 2011.
- PAIVA, Carlos A. Capital social, comunidade, democracia e o planejamento do desenvolvimento no R.S.: uma avaliação de suas possibilidades à luz de sua história. In: WITTMANN, Milton Luiz; RAMOS, Marília P. *Desenvolvimento regional*. Capital social, redes e planejamento. Santa Cruz do Sul: Ed. Edunisc, 2004. p. 37-78.
- PASE, Hemerson L.; SANTOS, Everton R. Capital social e políticas públicas na América Latina. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2011. v. 1, p. 69-93.
- POPKIN, Samuel. *The reasoning voter*. Chicago: Univ. Chicago Press, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? *Novos Estudos Cebrap*, n. 72, p. 59-77, jul. 2005.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia*. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.
- RAMOS, Marília P.; MARINO, Juan M. F. Condicionantes históricos do desenvolvimento capitalista global em nível regional. In: WITTMANN, Milton Luiz; RAMOS, Marília P. *Desenvolvimento regional*. Capital social, redes e planejamento. Santa Cruz do Sul: Ed. Edunisc, 2004. p. 79-99.
- RELATÓRIO de Pesquisa Capital Social e Políticas Públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento/ CPP Feevale. 2012.
- RIKER, William R. Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review*, v. 74, n. 74, p. 432-447, 1980.
- SANTOS, Everton R. *Democracia e desenvolvimento*. Desafios da sociedade gaúcha. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013.
- SANTOS, Everton 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*, n. 6, p. 157-187, 2010.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SIEDENBERG, Dieter R. Condicionantes político-administrativos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul — a experiência dos Coredes. In: WITTMANN, Milton Luiz; 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, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- TRAMONTINI, Marcos J. A escravidão na colônia alemã (São Leopoldo — primeira metade do século XIX). In: PRIMEIRAS JORNADAS DE HISTÓRIA REGIONAL COMPARADA — Rio Grande

do Sul, Uruguay, Corrientes, Santa Fé, Entre Rios, Cordoba e Misiones, 2000, Porto Alegre. *Anais...* 2000. Disponível em: <www.fee.com.br/sitefee/download/jornadas/1/s5a3.pdf>. Acesso em: 7 maio 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO [online]. Disponível em: <www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:74:2916824971285883>. Acesso em: jan. 2012.

VALENTIM, Rosa de F.; RAMOS, Marília P.; PAIVA, Carlos A. Putnam's community and democracy: a re-examination in cross-national perspective. *Ask: Research & Methods*, v. 22, p. 77-99, 2013.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987.

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

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

ZUBARAN, Maria A. Os Teuto-rio-grandenses, a escravidão e as alforrias. In: MAUCH, Cláudia; VASCONCELLOS, Naira. *Os alemães no Sul do Brasil*. Canoas: Ulbra, 1994. p. 65-74.

Everton Rodrigo Santos é doutor em ciência política, professor na Universidade Feevale no Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social, professor na Universidade Luterana do Brasil. E-mail: chabert89@gmail.com.

Margarete Fagundes Nunes é doutora em antropologia social, professora na Universidade Feevale no Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social. E-mail: marga.nunes@feevale.br.