

# Capital Social e políticas públicas no Rio Grande do Sul - comparando duas cidades no Vale do Rio dos Sinos. Estância Velha e São Leopoldo

Everton Rodrigo Santos\*  
Norberto Kuhn Júnior\*\*

## Resumo

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

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

## Social Capital and Public Policy in Rio Grande do Sul Comparing two cities in Vale do Rio dos Sinos. Estância Velha and São Leopoldo

---

\* Pós-doutor em Ciência Política (2013), doutor (2005) e mestre (1996) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade Feevale e da Universidade Luterana do Brasil.

\*\* Doutor em Ciências da Comunicação (2008), pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), mestre (1996) em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade Feevale.

**Abstract**

The objective of this paper is to analyze the reasons that determine the satisfactory evaluation of Public Policies, especially on Rio Grande do Sul in two cities in the metropolitan region of Vale do Rio dos Sinos: Estância Velha and São Leopoldo. Therefore, we build a theoretical framework that takes into account synergistic both formal institutional implications itself (new-institutionalism) as well as the value patterns local (political culture). Our working hypothesis is that social capital, own the local political culture existing in cities screen consists of an allied political institutions, because it favors positive evaluation of the performance of local Public Policies. The methodology uses the results of two quantitative surveys, household surveys type applied in Estância Velha and São Leopoldo, with probability samples totaling about 1200 questionnaires, with a sampling error of 4% and 95% confidence, between the months of January and April 2012 and June and July 2013, as well as documentary research the sites of these municipalities, IBGE, TCE and FEE (Foundation Economics and Statistics of Rio Grande do Sul).

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

**Introdução**

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

Destarte, uma das grandes questões colocadas ao Estado neste início de século é exatamente sobre sua eficiência e capacidade em atender as demandas provenientes da sociedade. Isto tem nos remetido diretamente às relações entre Estado e sociedade, buscando identificar quais são as variáveis que podem determinar uma avaliação satisfatória das políticas públicas municipais. Sob que condições políticas institucionais ou mesmo sociais podemos ter um bom desempenho de governos locais?

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

A despeito de serem cidades nascidas sob a mesma matriz de imigração alemã, são cidades que hoje apresentam certas dessemelhanças em seu “timing” de emancipação política institucional, número de habitantes e dotações orçamentárias. Estância Velha, por exemplo, possui hoje cerca de 43.000 habitantes e São Leopoldo possui cerca de 215.000 habitantes, no entanto, seus IDHs – 0,757 em Estância Velha e 0,739 em São Leopoldo – são muito próximos de acordo com o último PNUD (2010). Que fatores podem estar determinando o melhor ou o pior desempenho na avaliação de suas políticas públicas? Ou dito de outra forma, que fatores podem facilitar as ações governamentais e consequentemente a implantação de políticas públicas em cada cidade analisada? A eficiência, de um governo municipal, depende das instituições políticas ou da cultura política dos seus cidadãos?

As respostas a estas questões são controversas, 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, 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 vertente, um bom governo dependeria dos costumes, dos valores de uma sociedade, de suas práticas políticas que ajudariam as instituições.

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

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

Este artigo justifica-se sob o argumento de que, comprovar a hipótese da relação entre CS e satisfação com as políticas públicas,

significa demonstrar que o sucesso de reformas políticas, de investimentos públicos, está relacionado não somente com a qualidade das leis e instituições, dos governos em implementá-las, quanto também da qualidade do tecido social no qual ela é implantada.

A metodologia utiliza os resultados de duas pesquisas quantitativas, tipo surveys domiciliares, aplicadas uma na cidade de Estância Velha e outra em São Leopoldo, com amostras probabilísticas totalizando cerca de 1200 questionários, com erro amostral de 4% e confiança de 95%, entre os meses de janeiro de 2012 a junho de 2013, respectivamente pelo Centro de Pesquisa e Planejamento da Universidade Feevale (CPP/Feevale), bem como pesquisa documental ao site 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

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

No caso brasileiro, a análise de políticas públicas vai surgir efetivamente a partir da década de 80 com a transição dos regimes autoritários para democracia, 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; SANTOS, 2011)<sup>1</sup>. Estas “ações do Estado”

---

<sup>1</sup> Uma digressão mais completa sobre análise de políticas públicas pode ser encontrada em outro trabalho desenvolvido por nós em PASE; SANTOS (2011).

podem ser colocadas em prática, grosso modo, “de cima para baixo”, através das instituições governamentais, levando-se em conta a primazia das instituições para a elaboração e consecução das políticas públicas, ou vice versa como veremos na sequência deste artigo<sup>2</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 leis, porém ao “sistema de símbolos”, aos “modelos morais” incorporados pelos indivíduos (HALL; TAYLOR, 2003). Neste sentido, pensamos que esta concepção neoinstitucionalista está na fronteira senão no diálogo com as concepções culturalistas, pois ela quebra com a dicotomia instituições e cultura, dando ênfase desta forma, aos comportamentos apre-

---

<sup>2</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 são eles, os cidadãos que vivem o cotidiano das cidades, que compram, que vão ao médico, que têm filhos 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.

didados 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 configurações estatais, as estruturas que conformam, junto com os aspectos culturais, os comportamentos e as políticas públicas<sup>3</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, leis municipais etc.

Como lembra Siedenberg (2003), é a partir de 1804 que os portugueses promoveram a primeira divisão territorial do Rio Grande do Sul (na época Província de São Pedro do Rio Grande do Sul), criando inicialmente 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, objeto de análise, criado em 25 de julho 1824. 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 cerca de 43.000 habitantes espalhados em 52,4 quilômetros quadrados (IBGE, 2010). 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, 2003) 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 aplicação dos recursos públicos. Contudo, não são somente estas variáveis institucionais (municípios, leis orgânicas) concorrem para explicar o desempenho dos governos e o desenvolvimento regional. Invertendo o polo desta

---

<sup>3</sup> 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, North (2001) é um dos grandes representantes teóricos do neoinstitucionalismo americano na contemporaneidade. Para o debate sobre o institucionalismo e o culturalismo ver: Baquero (2013).

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.

## **2 Políticas públicas e a primazia da cultura**

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

Perseguindo esta questão, o autor analisou 20 anos da história política da Itália, demonstrando que este país apresenta grande diferença regional tanto ao Norte em Seveso, por exemplo, quanto ao Sul do país em Pietraportesa. De uma localidade a outra existe um movimento da modernidade capitalista industrial, em alguns casos pós-industrial ao sul tradicional e agrícola. Estas diferenças entre estes dois extremos necessitaram da ajuda de reformas políticas para resolver seus problemas de administração pública, posto que na década de 70 criaram-se diversos governos regionais procurando descentralizar a administração política italiana.

Foram criadas 20 regiões idênticas quanto aos seus poderes, entretanto, os desempenhos destas regiões foram muito diferentes. Como explicar 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 (CS).

Para Putnam (2000), CS são práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como sistemas de participação e de 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 desercão, desconfiança, omissão e exploração.

Aplicando esta perspectiva teórica ao caso do Rio Grande do Sul, no Brasil, Bandeira (2003), estabelece uma diferença regional no estado muito semelhante ao que Putnam (2000) fez na Itália. Como

uma primeira aproximação haveria uma diferença entre o “Norte colonial”, cuja “matriz é italiana e alemã” com existência de pouca escravidão e predomínio do minifúndio. Em contraste, nós teríamos no “Sul”, uma “matriz íbera”<sup>4</sup> 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. As estatísticas do período têm apontado que entre os anos de 1824 e 1830 entraram cerca de 5.350 alemães no estado Rio Grande do Sul e entre os anos de 1830 e 1889 foram introduzidos mais 20.000 imigrantes 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 esteve inicialmente marcada pelos alemães (WEBER, 2006), como no caso 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). Por outro lado, os dados de nossa pesquisa em 2012 e em 2013 desmistificaram a ideia de uma “sociedade alemã” atualmente nestas localidades, na medida em que apenas 37% dos habitantes de Estância Velha se declararam de origem étnica alemã e em São Leopoldo este percentual ficou ainda menor, em 22%.

Nestas áreas de imigração, por exemplo, registra-se o traço da cooperação e da solidariedade: um grupo fazia a colheita quando um colono estava doente, assim como a conservação da estrada, bem como os acordos para a construção do cemitério, assim como a construção da capela dava-se por iniciativa dos pequenos proprietários rurais locais organizados (DE BONI; COSTA, 1979 apud BANDEIRA, 2003).

Dentro da matriz teórica do CS, também Monastério (2003) analisa a qualidade das administrações municipais no estado do Rio

---

<sup>4</sup> Quando nos referimos a “matriz íbera” ou “tradição ibérica”, estamos nos reportando às formas hierárquicas, verticais da organização da vida social, assim quando nos referimos a “matriz italiana e alemã” ou “imigração italiana e alemã”, estamos fazendo menção a forma horizontal de organização da vida social e não a questões de ordem étnica ou racial.

Grande do Sul. Nas localidades, que ele denomina de planalto e serra (utilizando outra divisão territorial, mas referindo-se às zonas de colonização) há os melhores indicadores de qualidade da administração pública em contraposição às regiões da campanha (Sul). Em sua análise, na região da campanha, há menor formulação legislativa, menos informatização, menos conselhos, se gasta 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 coordenadores, disciplinadores e racionalizadores (HOLLANDA 1981 apud BANDEIRA, 2003). Somado a este traço, as longínquas distâncias entre os agrupamentos e as escassas instituições de solidariedade social, o que temos de costume solidário entre vizinhos são provenientes de impulsos da afetividade e da delicadeza moral, não da solidariedade que visa a obter uma utilidade comum (VIANNA, 1999 apud BANDEIRA, 2003)<sup>5</sup>.

Boschi (1999), comparando duas capitais brasileiras, Belo Horizonte e Salvador, no que diz respeito às experiências de governança, ou seja, na transparência na formulação e na eficácia de políticas públicas, argumenta que a principal diferença entre elas está relacionada à existência de CS. No primeiro caso, nós temos mais estruturas horizontais e CS, que ajudam a reduzir as práticas clientelísticas e centralizadas de administração, ao passo que em Salvador estas práticas são muito mais abundantes e, portanto, deletérias à administração local, onde nós temos menos CS e estruturas horizontais de organização. Em outro trabalho comparando as cidades de Caxias do Sul e de Pelotas, demonstramos que o Sistema Único de Saúde Odontológico (SUS), implantado igualmente em ambas as cidades, mostrou um melhor desempenho na cidade de Caxias do Sul (matriz italiana/minifúndio/imigração) do que na cidade de Pelotas (matriz ibérica/latifúndio/escravidão) cidade esta menos detentora de CS do que Caxias (BASTOS; SANTOS; TOVO, 2010). De fato a escravidão e o latifúndio do passado constituíram-se numa instituição deletéria à construção de solidariedades horizontais ainda no presente.

---

<sup>5</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 em um “deserto social”, existiria formas de sociabilidade nas maiores cidades do sul. Na virada do século XX, Bagé é um exemplo desta proliferação associativista (BANDEIRA, 2003).

### 3 Um Sinergismo possível

A primazia da cultura política, portanto da importância do CS para explicar o desempenho institucional de uma região, conforme Putnam (2000); Bandeira (2001); Monastério (2003); Boschi (1999) e Bastos, Santos e Tovo (2010), constitui-se em importante variável para compreender-se o desenvolvimento econômico e o desempenho das políticas públicas, como acompanhamos. Contudo, entendemos que a cultura política não pode ser compreendida separadamente, mas deve ser integrada numa perspectiva sinérgica que combine instituições e cultura, co-mo “circuitos endógenos de mútua determinação” (SANTOS et al., 2010).

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

Não há esta linearidade. Para Przeworski (2005) nada pode ser a causa primordial do desenvolvimento, as instituições ou mesmo as dinâmicas sociais. As instituições não são uma causa mais profunda, exógena que determina sempre a provisão de “fatores e seus usos”, mas os próprios fatores, a cultura política, por exemplo, em nosso caso, podem afetar o crescimento e a ulterior prosperidade, 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 de uma determinada sociedade 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 instituição ou a variável cultura política que determina o desempenho satisfatório dos governos? A solução para a dicotomia de quem veio primeiro parece não contribuir efetivamente para a solução do problema da eficiência das organizações.

Seguindo a sugestão de Przeworski (2005), optamos em compreender estas diferentes variáveis como “circuitos endógenos de mútua determinação e reforçamento”. Nesta perspectiva, abrindo mão de buscar identificar o que é endógeno ou exógeno ou o que determina o quê no desempenho dos governos, optamos em identificar apenas seus

recíprocos impactos na sociedade, num modelo mais flexível que combine um sinergismo possível entre instituições e cultura política. Aqui, certamente, seguimos Weber (1999), para quem não há monocausalidade para os fenômenos sociais, cabendo à atitude científica buscar mensurar estas impactantes variáveis para o desempenho institucional.

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

Na Tab. 1, podemos observar que os gastos com educação, saúde, obras, esporte, lazer e cultura e segurança em 2012 foram diferentes nas duas cidades analisadas em termos absolutos. Enquanto Estância Velha gastou um total de R\$75,216 milhões nas suas diferentes áreas, São Leopoldo gastou R\$323,749 milhões, um número muito maior. Muito embora a quantia dos gastos totais seja diferente entre as cidades devido a suas receitas e populações diferentes, observamos que os dois maiores gastos *per capita* em ambas as cidades estão relacionados com a educação (R\$603,95 e R\$531,22 respectivamente) e saúde (R\$463,14 e R\$ 251,83), isto reflete, de certa forma, o artigo 212 da Constituição Federal, que obriga os municípios a aplicarem anualmente “vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, CF 1988).

**Tabela 1** - Gastos comparativos por área nos municípios de Estância Velha e de São Leopoldo (2012)

| Área               | Estância Velha |                  | São Leopoldo   |                  |
|--------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
|                    | Gastos (R\$)   | Per capita (R\$) | Gastos (R\$)   | Per capita (R\$) |
| Educação           | 25.974.301,64  | 603,95           | 114.535.503,86 | 531,22           |
| Saúde              | 19.918.543,50  | 463,14           | 54.297.004,70  | 251,83           |
| Obras              | 2.022.544,83   | 47,02            | 7.151.648,69   | 33,16            |
| Segurança          | 2.090.136,32   | 48,59            | 10.810.290,34  | 50,13            |
| Esp. Lazer e Cult. | 633.416,13     | 14,72            | 4.719.596,19   | 21,88            |
| Gasto total        | 75.216.707,23  | 1748,94          | 323.749.266,48 | 1.501,57         |
| Nº de habitantes   | 43.007         |                  | 215.606        |                  |

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

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

No que se refere aos gastos totais, como podemos observar ainda na Tab. 1, Estância Velha gastou o equivalente a 26% na área da saúde (R\$19.918.543,50), ao passo que São Leopoldo 16% (R\$54.297.004,70). Complementar a esta observação, na Tab. 2, podemos verificar que o município de Estância Velha gastou por habitante em saúde, o valor de R\$603,95 quase o dobro que o município de São Leopoldo (R\$251,83), o que reflete de certa forma, numa avaliação positiva de 34% da população que considerou a saúde boa na cidade. Em São Leopoldo, apenas 10% avaliou a saúde como boa, ou seja, a metade do percentual de Estância Velha, seguindo quase que linearmente o corte da metade dos gastos *per capita* nesta área. Na área da educação notamos que os gastos *per capita* em ambas cidades (R\$603,95 e R\$531,00) são relativamente próximos, mas menor em São Leopoldo, ficando a avaliação “boa” em Estância Velha no percentual de 67% e São Leopoldo em 35%, ligeiramente menor.

**Tabela 2** - Avaliação de satisfação com as políticas públicas e gastos por habitante dos municípios de Estância Velha e de São Leopoldo (2012)

| Área               | Estância Velha    |                         | São Leopoldo      |                         |
|--------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|
|                    | Avaliação Boa (%) | Gastos per capita (R\$) | Avaliação Boa (%) | Gastos per capita (R\$) |
| Educação           | 67                | 603,95                  | 35                | 531,22                  |
| Saúde              | 34                | 463,14                  | 10                | 251,83                  |
| Obras              | 82                | 47,02                   | 60                | 33,16                   |
| Segurança          | 52                | 48,59                   | 22                | 50,13                   |
| Esp. Lazer e Cult. | 52                | 14,72                   | 32                | 21,88                   |

Fonte: Projeto de pesquisa “Capital social e políticas públicas”. CPP FEEVALE

Estância Velha investiu mais por habitante em todas as áreas avaliadas, com exceção de esporte, lazer e cultura, conseqüentemente há maior satisfação com as políticas municipais de maneira geral. Em São Leopoldo, com menores investimentos, há menor satisfação com as diferentes áreas, ficando apenas as obras (60%) em um percentual

mais expressivo, conforme Tab. 2. Assim, percebe-se que na cidade de Estância Velha a população recebeu mais investimentos *per capita* do que na cidade de São Leopoldo, o que pode ser um dos fatores explicativos, não o único, para a maior satisfação dos munícipes daquela cidade em relação às instituições prestadoras de seus serviços.

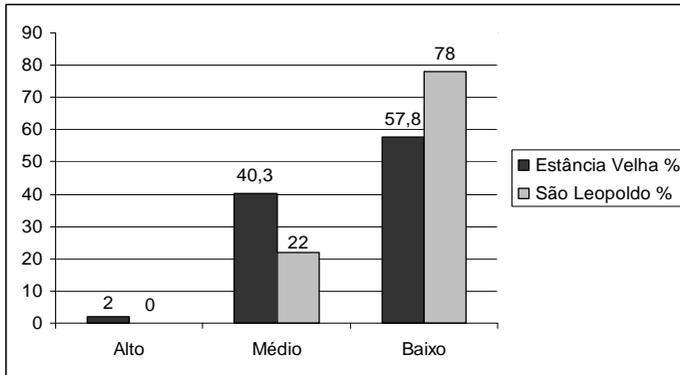
Os dados analisados evidenciam a importância do volume de investimentos em si e dos previstos em lei, que aplicados de igual forma em ambas as cidades, como vimos, produziram certos resultados, que, muito embora com alguma diferença, demonstram a importância dos orçamentos e dos gastos de maneira geral.

Contudo, ainda permanece outra questão: o investimento público é a única variável que explica os níveis de satisfação com os serviços prestados pelos municípios nestas cidades? Se a dotação orçamentária ajuda na compreensão de parte deste fenômeno, por outro lado não ajuda a explicar que a saúde com a segunda dotação *per capita* nas cidades, por exemplo, obteve os percentuais mais baixos das áreas em Estância Velha (34%) e em São Leopoldo (10%), conforme Tab. 2. Todavia, procurando evitar a monocausalidade, pensamos que, para além dos investimentos 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 em Estância Velha como em São Leopoldo, permitindo um melhor funcionamento das instituições prestadoras dos serviços públicos.

Sendo assim, torna-se importante verificarmos os níveis de CS comparativamente entre as cidades, ou seja, os níveis de confiança interpessoal e sua relação com o funcionamento das instituições e consequentemente das políticas públicas.

No Gráfico 1 podemos observar que os índices de CS na cidade de Estância Velha apresentaram 2% de alto, 40,3% de médio e 57,8% de baixo, contra 0% de alto em São Leopoldo, 22% de médio, subindo para 78% de baixo. A cidade de Estância Velha apresenta uma tendência de maior capital social entre seus habitantes do que São Leopoldo.

**Gráfico 1** - Índice de Capital Social (ICS) dos municípios de Estância Velha e de São Leopoldo (2012-2013)<sup>6</sup>



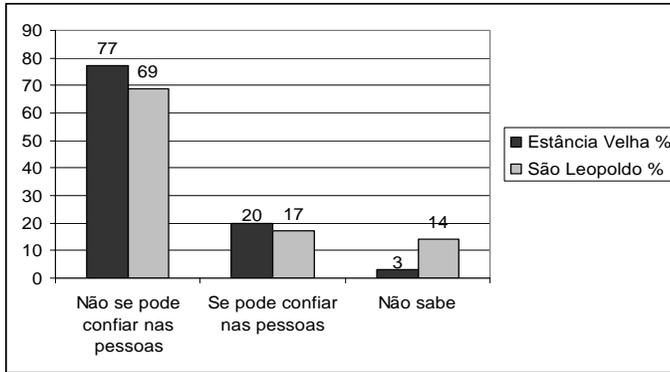
Fonte: Projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas". CPP FEEVALE (N=613; N=600)

Para melhor exemplificarmos nosso índice de capital social, e a título de ilustração das questões que compõe este indicador, no Gráfico 2 como podemos observar 77% dos estansienses responderam que "não se pode confiar nas pessoas" contra 69% dos leopoldenses. Dos

<sup>6</sup> Este Índice de Capital Social (ICS) foi construído de forma idêntica para os dois Coredes a partir da seleção de nove questões relativas ao capital social, são elas: (1) "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); (2) "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"; (3) "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); (4) "Nos últimos anos, o senhor tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade junto com outras pessoas?" Sim (peso 2), Não (peso 0); (5) "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); (6) "Atualmente o senhor participa de algum grupo ou organização?" Sim (peso 2), Não (peso 0); (7) "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); (8) "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); (9) "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.

leopoldenses, 17% afirma que “se pode confiar nas pessoas”, já em Estância Velha o percentual sobe para 20%.

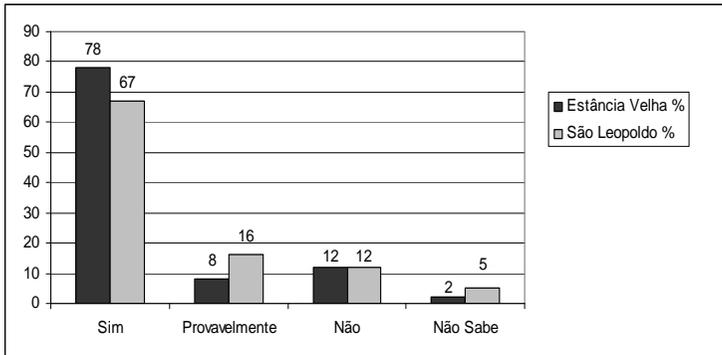
**Gráfico 2 - Confiança Interpessoal dos municípios de Estância Velha e de São Leopoldo (2012-2013)**



Fonte: Projeto de pesquisa “Capital social e políticas públicas”. CPP FEEVALE (N=613; N=600)

Entretanto, no Gráfico 3, onde perguntamos para a população “se precisasse viajar por um ou dois dias, o senhor(a) poderia contar com a ajuda de vizinhos para cuidar de sua casa e/ou dos seus filhos?”, em Estância Velha 78% responderam que “sim”, 8% “provavelmente” e 12% que “não poderiam contar com a ajuda de vizinhos”. Em São Leopoldo, o percentual positivo é de 67%, “provavelmente” 16% e 12% “não”. Aqui há uma inclinação de CS favorável a Estância Velha.

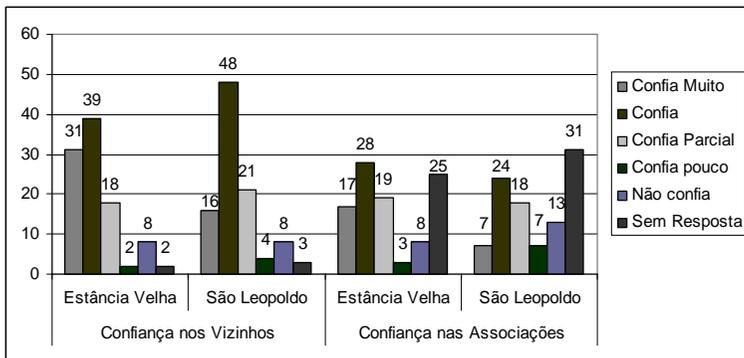
**Gráfico 3 - Contar com a ajuda de vizinhos nos municípios de Estância Velha e de São Leopoldo (2012-2013)**



Fonte: Projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas". CPP FEEVALE (N=613; N=600)

Em relação à pergunta sobre a confiança nos vizinhos, no Gráfico 4, Estância Velha demonstra que 70% confiam ou confiam muito nos vizinhos, já em São Leopoldo este percentual cai para 64%.

**Gráfico 4 - Nível de confiança nos vizinhos e nas associações dos municípios de Estância Velha e de São Leopoldo (2012-2013)**



Fonte: Projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas". CPP FEEVALE (N=613; N=600)

Em relação às associações comunitárias, ainda no Gráfico 4, Estância Velha assume uma grande vantagem positiva, quando 45% dos estancienses responderam “confiar muito ou confiar” nas associações comunitárias, contra 31% dos leopoldenses. Nesta mesma questão, 11% dos moradores de Estância Velha afirmaram “confiar pouco ou não confiar nas associações comunitárias”, ao passo que em São Leopoldo este percentual praticamente dobrou, subindo para 20%.

Uma vez constatando esta leve tendência de maior volume de capital social em Estância Velha na comparação com São Leopoldo, foi preciso verificar o impacto deste capital social sobre as políticas municipais.

De maneira geral, quando os entrevistados responderam sobre a qualidade dos serviços públicos em sua cidade, 37% em Estância Velha avaliaram em ótimo e bom, contra 21% de ruim e péssimo, conforme Tabela 3. Em São Leopoldo, apenas 15% avaliou em ótimo e bom, contra 37% de ruim e péssimo. O município de São Leopoldo tende a avaliar os serviços públicos de maneira mais negativa do que Estância Velha.

**Tabela 3** - Avaliação geral da qualidade dos serviços públicos nos municípios de Estância Velha e de São Leopoldo

| Avaliação    | Estância Velha (%) | São Leopoldo (%) |
|--------------|--------------------|------------------|
| Ótimo        | 3                  | 1                |
| Bom          | 34                 | 14               |
| Regular      | 39                 | 42               |
| Ruim         | 13                 | 20               |
| Péssimo      | 8                  | 17               |
| NS/NR        | 3                  | 6                |
| <b>Total</b> | <b>100</b>         | <b>100</b>       |

Fonte: Projeto de pesquisa “Capital social e políticas públicas”. CPP FEEVALE (N=613; N=600)

Quando os entrevistados são convidados a avaliar os serviços públicos por área em Estância Velha, podemos explicar a avaliação negativa da qualidade geral dos serviços públicos na cidade (21% ruim ou péssimo) na Tab. 3, pelas avaliações de ruim e péssimo nas áreas da saúde 37%, 24% transporte e 19% segurança da Tab. 4. Por outro lado, os percentuais positivos da qualidade dos serviços públicos de maneira

geral (37%, conforme a Tab. 3), podem ser explicados pelas avaliações positivas de bom e ótimo nas áreas de habitação 79%, saneamento 72%, e educação 56%, da Tab. 4. Quando os entrevistados são convidados a dizer qual o maior problema do município, 37% deles responderam afirmativamente ser a saúde em Estância Velha.

**Tabela 4** - Qualidade dos serviços públicos em Estância Velha por área em percentual (2012)

| Área                    | Péssimo | Ruim | Regular | Bom | Ótimo | N/R | Total |
|-------------------------|---------|------|---------|-----|-------|-----|-------|
| Saúde                   | 22      | 15   | 26      | 30  | 3     | 4   | 100   |
| Segurança Pública       | 8       | 11   | 28      | 49  | 3     | 1   | 100   |
| Esporte /Lazer/ Cultura | 6       | 8    | 26      | 41  | 3     | 16  | 100   |
| Saneamento Básico       | 2       | 4    | 11      | 75  | 4     | 4   | 100   |
| Transporte              | 11      | 13   | 20      | 42  | 2     | 12  | 100   |
| Educação                | 2       | 4    | 21      | 48  | 8     | 17  | 100   |
| Habitação               | 4       | 6    | 16      | 66  | 6     | 2   | 100   |

Fonte: Projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas". CPP FEEVALE (N=613; N=600)

Na cidade de São Leopoldo, o percentual de ótimo ou bom na avaliação dos serviços públicos desceu para 15%, cerca de 20 pontos a menos do que Estância Velha. As avaliações de ruim e péssimo subiram para 37%. Um percentual de 15 pontos a mais do que Estância Velha, conforme Tab. 3. O que está sustentando os 15% das avaliações positivas em São Leopoldo? Muito provavelmente, os 63% de transporte, os 61% de habitação e os 58% de saneamento de bom ou ótimo, que foram as políticas públicas mais bem avaliadas e que mais contrastaram com o polo negativo, contribuindo assim para o resultado da pesquisa, conforme Tab. 5. Todavia, o polo negativo, os 37% são sustentados pelas avaliações negativas (péssimo e ruim) nas áreas de saúde (65%), segurança (50%) e em menor grau Esporte/Lazer/Cultura (22%).

Quando os entrevistados em nossa pesquisa foram convidados a dizer qual o maior problema do município em São Leopoldo, 54% deles responderam espontaneamente ser a saúde, percentual expressivamente maior do que Estância Velha (37%).

**Tabela 5** - Qualidade dos serviços públicos em São Leopoldo por área em percentual (2012)

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

Fonte: Projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas". CPP FEEVALE (N=613; N=600)

Avançando em nosso objetivo, qual seja, de avaliarmos o impacto do capital social sobre as políticas públicas municipais, foi preciso investigar exatamente a correlação existente entre as variáveis de satisfação com a qualidade dos serviços públicos municipais de maneira geral, com as variáveis de capital social. Assim, procuramos cruzar a satisfação dos munícipes em relação à qualidade dos serviços públicos, com as variáveis de capital social.

Em Estância Velha, de acordo com a Tab. 6, podemos observar que dos entrevistados que responderam afirmativamente que "se pode confiar nas pessoas", 53% considerou a qualidade dos serviços públicos em ótimo ou bom, ao passo que 17% consideraram ruim. Quando olhamos para as respostas daqueles que concordaram que "não se pode confiar nas pessoas", os percentuais caem para 34% que classificaram a qualidade dos serviços em ótimo ou bom e 23% que avaliaram em ruim. Ou seja, quando a confiança aumenta, cresce a avaliação positiva da qualidade dos serviços públicos e vice versa, quando a confiança diminui, também decresce a avaliação positiva da qualidade dos serviços públicos.

**Tabela 6** - Serviços públicos e confiança interpessoal nos municípios de Estância Velha e de São Leopoldo (2012)

| Avaliação dos serviços públicos | Estância Velha                  |                                     | São Leopoldo                    |                                     |
|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
|                                 | Se pode confiar nas pessoas (%) | Não se pode confiar nas pessoas (%) | Se pode confiar nas pessoas (%) | Não se pode confiar nas pessoas (%) |
| Ótimo                           | 3                               | 3                                   | 1                               | 1                                   |
| Bom                             | 50                              | 31                                  | 19                              | 13                                  |
| Regular                         | 30                              | 43                                  | 45                              | 45                                  |
| Ruim                            | 7                               | 15                                  | 20                              | 21                                  |
| Péssimo                         | 10                              | 8                                   | 15                              | 20                                  |
| Total                           | 100                             | 100                                 | 100                             | 100                                 |

Fonte: Projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas". CPP FEEVALE (N=613; N=600)

Com base na Tab. 6, podemos observar que dos entrevistados que responderam afirmativamente que “se pode confiar nas pessoas” em São Leopoldo, 20% consideraram a qualidade dos serviços públicos em ótimo ou bom, ao passo que 35% consideraram ruim ou péssimo. Quando olhamos para as respostas daqueles que concordaram que “não se pode confiar nas pessoas”, 14%, portanto um percentual menor, classificou a qualidade dos serviços em ótimo ou bom, ao passo que 41% avaliaram em ruim ou péssimo, aumentando o percentual negativo quando “não se confia nas pessoas”, seguindo o padrão já encontrado em Estância Velha.

Uma vez constatada esta tendência de que o capital social favorece numa primeira análise a satisfação com as políticas públicas, foi necessário verificarmos se de fato há uma correlação significativa entre “confiança interpessoal” e “avaliação geral da qualidade dos serviços públicos”. Aplicando-se o *chi-square tests* constatamos que em Estância Velha houve sim uma correlação significativa ( $\chi^2=23,343$ -  $P<0.05$ ), entre “confiança interpessoal” e “avaliação geral da qualidade dos serviços públicos”. Contudo, quando cruzamos a variável, também indicadora de CS, “se você contribuiria com um projeto da comunidade que beneficie outras pessoas”, com a “avaliação geral da qualidade dos serviços públicos”, encontramos uma correlação significativa em São Leopoldo ( $\chi^2=39,105$ - $P<0.05$ ).

Quando cruzamos em cada cidade a variável “confiança interpessoal” com a “satisfação nas diferentes áreas”, em São Leopoldo encontraram correlação nas áreas de Segurança ( $\chi^2= 34,929$ - $P<0.05$ ) e Cultura/Esporte e Lazer ( $\chi^2= 36,777$ - $P<0.05$ ) e em Estância Velha,

encontramos correlação na área do transporte ( $X^2=16,083-P<0.05$ ). Em outras palavras, identificamos nexos entre confiar nas pessoas, trabalhar em prol de projetos da comunidade e ao mesmo tempo estar mais satisfeito com as políticas implementadas no seu município.

### **Considerações finais**

Em ambos os municípios analisados, observamos que a variável institucional, como as dotações orçamentárias, constituiu-se em importante fator explicativo da satisfação destas populações locais com suas políticas. Estância Velha investiu mais em suas diferentes áreas do que sua cidade vizinha de São Leopoldo, portanto, como demonstramos, obteve percentuais mais satisfatórios dos seus habitantes com relação às suas políticas públicas municipais. Estância Velha investiu mais por habitante em todas as áreas avaliadas do que São Leopoldo, com exceção de esporte, lazer e cultura, conseqüentemente há maior satisfação com as políticas municipais de maneira geral. Em São Leopoldo, com menores investimentos, há menor satisfação com as diferentes áreas, ficando apenas as obras, com um percentual expressivo de 60% de satisfação.

Contudo, é preciso sublinhar, instituições políticas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de CS, portanto fértil socialmente (sinergismo entre as duas variáveis), possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos. Neste sentido, procuramos dimensionar a dotação de CS nas duas cidades, demonstrando o impacto deste sobre a satisfação com as políticas municipais nestas duas cidades da região do Vale do Rio dos Sinos.

De fato, na medida em que melhoram os índices de capital social em uma determinada cidade também melhoram o desempenho das instituições prestadoras de serviços daquela comunidade, isto porque os serviços são mais bem acessados, demandados, aproveitados por uma sociedade mais organizada e horizontalizada. Demonstramos que quando as pessoas confiam mais umas nas outras a satisfação com os serviços públicos tende a aumentar tanto em Estância Velha, quanto em São Leopoldo. No caso da cidade de Estância Velha, identificamos um maior volume de capital social na comparação com São Leopoldo. Assim também identificamos que em Estância Velha a satisfação com as políticas públicas apresenta índices ligeiramente melhores do que São Leopoldo. Evidenciamos desta forma, importância do capital social para as políticas públicas municipais.

Evidentemente, que há outras variáveis externas, para além do CS e de dotações orçamentárias, que incidem sobre as políticas locais que não foram arroladas aqui, devido ao recorte teórico e metodológico deste artigo. Entretanto, pensamos que políticas públicas que incentivem a criação de CS em ambas as cidades, quer seja através da criação de espaços de lazer ou formas alternativas de participação comunitária, em que haja a promoção em alguns casos, da “reocupação do espaço público”, da composição do tecido social, podem sinergeticamente aliada as instituições promover uma melhora da vida dos cidadãos nestas regiões metropolitanas.

## Referências

ANUÁRIO da Indústria e Comércio Novo Hamburgo. **Os Patriarcas**. Edição 2001-2002. 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 Marcus de Souza. **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p.15-59.

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

BASTOS, Francisco Avelar; SANTOS, Everton; TOVO, Maximiano Ferreira. Capital social e Sistema Único de Saúde no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.18, 2009, p.177-188.

BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, 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)>. Acesso em: 09 de jan. de 2008.

BRASIL. **Emenda Constitucional 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)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

FUNDAÇÃO de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. **FEE Dados**. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg\\_municipios.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_municipios.php)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE (2010)**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 09 jan. 2008.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, 2003, p.193-223.

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

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

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

PASE, Hemerson; SANTOS, Everton Rodrigo. 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, p.69-93.

POPKIN, Samuel. **The Reasoning voter**. Chicago: Univ. Chicago Press, 1994.

PROGRAMA das nações Unidas para o Desenvolvimento - **PNUD (2010)**. Disponível em: <[www.pnud.org.br/IDH.aspx](http://www.pnud.org.br/IDH.aspx)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

PRZEWORSKI, Adam. As Instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? **Novos Estudos**, São Paulo, n.72, jul. 2005, p.59-77.

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

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

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 (Org.). **Desenvolvimento regional. Capital Social, redes e planejamento.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p.135-158.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:74:2916824971285883:::>>. Acesso em: 09 jan. 2008.

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

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

Everton Rodrigo Santos  
chabert89@gmail.com

Norberto Kuhn Júnior  
nkjunior@feevale.br

Recebido em 10 ago. 2013  
Aprovado em 31 ago. 2013