

Capital social e desempenho institucional na América Latina: Brasil, Uruguai e Chile

CÍNTIA VIVIANE VENTURA DA SILVA¹
EVERTON SANTOS²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo principal testar a hipótese de Putnam (1996) de que o capital social (CS) impacta positivamente no desempenho institucional, levando a uma maior eficiência do Estado nas áreas da saúde, da educação, segurança, realização de obras e lazer. Em outras palavras, de que os níveis de solidariedade e confiança interpessoais estão positivamente relacionados à capacidade dos governos em atender e realizar as demandas da população de maneira mais satisfatória. A hipótese é testada utilizando os dados de três capitais sul americanos: Porto Alegre (Brasil), Montevidéu (Uruguai) e Santiago do Chile (Chile), a partir de três surveys aplicados nestes países.

Palavras-chaves: Capital social, instituições, desempenho institucional, cultura política.

ABSTRACT

This article has as main objective to build a preliminary theoretical model to make possible to understand the reasons determining the institutional performance, in other words, the mechanisms allowing the governments to accomplish their purposes, such as to build highways, to educate the children and to promote development. For

¹ Acadêmica do Curso de Psicologia. Bolsista de iniciação científica

² Professor - Orientador do Curso de Ciência Política/ULBRA e dos PPG em Direito e Odontologia. Professor no Centro Universitário Feevale (evertons@feevale.br)

that, the starting point is the theoretical presumption that the possibilities of the institutional performance are connected not only to the effectiveness of the formal political institutions (neo-institutionalism), but, above all, to the patterns of values (political culture) which support them (“the endogenous circuits of mutual determination”). In that way, the concept of Social Capital (CS), which is constituted of cultural practices which favor relationships based on trust, not only interpersonal (in the horizontal plan) but also institutional (in the government), constitutes the center of reference for this article, social capital which, allied with the institutions, can favor the governments’ performance.

Key words: *Social capital, institutions, institutional performance, political culture.*

INTRODUÇÃO

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

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

Buscando responder a este questionamento, o objetivo deste artigo é mostrar que o desempenho do Estado, materializado nos mecanismos que permitem aos governos realizar seus propósitos, como educar as crianças, promover a saúde, a segurança e o desenvolvimento, é proporcional à existência de capital social existente em determinada sociedade.

Nossa hipótese de trabalho é de que o acúmulo de capital social (CS) em uma determinada sociedade implica positivamente no bom desempenho institucional, ou seja, de que ele impacta positivamente nestas últimas, levando a uma maior eficiência das instituições políticas. Em outras palavras, de que os níveis de solidariedade e confiança interpessoais estão positivamente relacionados à capacidade dos governos em atender e realizar as demandas da população, razão pela qual às políticas públicas devem ser arquitetadas no sentido de estimular o acúmulo de CS.

METODOLOGIA

Essa pesquisa foi realizada através do método quantitativo tipo *survey* em três cidades da América Latina: Porto Alegre, Montevidéu e Santiago. Foram aplicados cerca de 500 questionários em cada capital, entre maio e julho de 2005, observando um

intervalo de confiança de 95% e um erro amostral de 4%. Utilizamos o banco de dados da pesquisa “Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção da Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina” do Núcleo de Pesquisas Sobre a América Latina - NUPESAL/UFRGS.

Cultura Política e Capital Social

Em seu trabalho, “Comunidade e Democracia”, Putnam (1996) estava preocupado em compreender como os governos democráticos podem funcionar de maneira satisfatória, uma vez que na contemporaneidade, as democracias liberais “vitoriosas” com o fim do socialismo real e a queda do muro de Berlim, não estão satisfazendo adequadamente as demandas dos cidadãos. Então, o autor investigou o que era necessário para o bom funcionamento dos governos democráticos, quais eram os pressupostos indispensáveis para que a democracia respondesse aos desafios contemporâneos. Assim, uma das questões centrais que o autor investigou foi porque alguns governos democráticos tem um bom desempenho institucional e outros não? O que determina o bom desempenho das instituições políticas? As instituições podem mudar a prática dos governos? O desempenho dos governos depende da cultura política¹ de seus cidadãos?

Perseguindo esta questão, o autor vai analisar vinte anos da história política da Itália, demonstrando que este país apresenta uma grande diferença regional tanto ao Norte em Seveso, por exemplo, quanto ao Sul do país em Pietraportesa. De uma localidade a outra se vai da modernidade

capitalista industrial em alguns casos pós-industrial ao sul tradicional 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, em outras palavras, as tradições cívicas que determinam o desenvolvimento sócio-econômico de uma região e nela o CS. Este conceito está ligado à idéia de um bem comunitário (PUTNAM, 1996; FUKUYAMA, 1996). Para Putnam (1996), 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. Nesta conceituação, quanto maior for a capacidade dos cidadãos confiarem uns nos outros, para além de seus familiares, ou seja superando o “familismo”, assim como maior e mais rica for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de CS. Assim, a confiança é a expectativa que nasce no meio de uma comunidade de comportamento estável e cooperativo, baseado em normas compartilhadas por estes mesmos membros (FUKUYAMA, 1996). A questão central para Putnam (1996) é que a confiança, a cooperação e os espaços de participação social entre o Estado e a Sociedade são elementos positivos e essenciais para o bom funcionamento das instituições políticas². Ou seja, ele toma a cultura política, a variável civismo,

¹ Influenciados por Verba e Almond (1989) a “cultura política” é entendida aqui como um conjunto de atitudes e comportamentos que os cidadãos têm em relação ao sistema político e social e que são indispensáveis para a sustentação das instituições estatais.

² Não somente para as instituições democráticas, mas também econômicas. Fukuyama (1996), demonstrou que a existência de CS numa dada sociedade é fator explicativo do tamanho da estrutura industrial ali existente, bem como, do desempenho econômico conseqüentemente.

como uma variável independente e o desenvolvimento econômico e o desempenho institucional como uma variável dependente. Isto é novo no debate posto em tela, pois haveria uma forte tendência em acharmos, contrariamente do que o exposto, de que a situação sócio-econômica das regiões na Itália é que levaram ao civismo, colocando o civismo como uma variável dependente. Entretanto, o autor demonstra, em favor de sua tese, de que as regiões mais cívicas da Itália (o norte), não começaram sendo mais ricas e nem sempre foram mais ricas, mas pelo contrário, permaneceram mais cívicas desde o século XI. E precisamente foi este civismo que levou ao desenvolvimento econômico e não o contrário. Há uma correlação muito forte entre civismo e desenvolvimento para Putnam (1996).

O exemplo da região da Emília-Romagna no norte e da Calábria no sul italiano ilustra bem sua tese. No início do século XX, argumenta o autor, as cidades do norte eram menos industrializadas (20% na indústria e 65% no campo) contra as do sul ligeiramente mais industrializadas (26% na indústria e 63% no campo). No entanto, o norte era mais cívico do que o sul. Oitenta anos depois o norte mais cívico estava mais industrializado do que o sul, menos cívico.

Ou seja, “As possibilidades de desenvolvimento sócio-econômico de uma região neste século dependeram menos de seu potencial sócio-econômico inicial do que de seu potencial cívico” (PUTNAM 1996, p.166). Mas, como a comunidade cívica (por meio de que mecanismos) pode contribuir para a prosperidade econômica? Ela pode contribuir, por exemplo, pela cooperação horizontal entre empresas nos distritos industriais na Itália, demonstra Putnam (1996). Isto se reflete na cooperação nos serviços administrativos, na aquisição de matérias-primas, no financiamento e na pesquisa (PUTNAM,

1996). Ou mesmo subcontratando os concorrentes temporariamente. Elas competem sim, na inovação de produtos e na eficiência. Todavia, são as normas de reciprocidade e os sistemas de participação cívica que estão na base do sucesso dos distritos industriais. Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas querem um bom governo e “Eles exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Já os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados” (PUTNAM, 1996, p.191). Pelo lado da oferta de serviços do setor público, o governo é favorecido pela infra-estrutura social das comunidades cívicas que acabam colaborando e cooperando com o governo visando os interesses comuns (PUTNAM, 1996).

Assim, o autor, argumenta 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 deserção, desconfiança, omissão, exploração. Desta forma, estes equilíbrios estão “subordinados a trajetória”. Em outras palavras, que o lugar de onde você veio determina o lugar para onde você pode chegar (PUTNAM, 1996). É por esta razão que o autor conclui que tanto os Estados Unidos quanto os países da América Latina coincidem no fato de receberem heranças culturais significativas, no entanto, distingue-se pois os norte-americanos foram beneficiados pelas tradições inglesas de descentralização, enquanto os latino-americanos foram prejudicados pelo autoritarismo centralizado, o familismo e o clientelismo que haviam herdado da Espanha e de Portugal medievais. Os latino-americanos herdaram tradições de dependência vertical, ao passo que os americanos herdaram tradições cívicas horizontais e isto fez toda a diferença.

RESULTADOS

A pesquisa realizada em Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguai) e Santiago (Chile) mostra que existe uma correlação significativa entre o estoque de capital social, mensurado pela variável “confiança interpessoal”, e o desempenho institucional, avaliado pela variável “satisfação do cidadão com o serviço ou instituição pública”. As variáveis são alimentadas com pesquisa quantitativa de opinião, que revela a impressão dos cidadãos a respeito dos serviços públicos e suas instituições responsáveis.

Encontramos em Montevideo o maior índice de confiança interpessoal. Quando perguntamos: Em termos gerais, o senhor (a) diria que se pode ou não se pode confiar nas pessoas? Cerca da metade dos uruguaios (50,2%) responderam que se pode confiar nas pessoas como se pode verificar na Figura 1. O percentual cai em Porto Alegre e Santiago do Chile com 32,9% e 23,7% respectivamente.

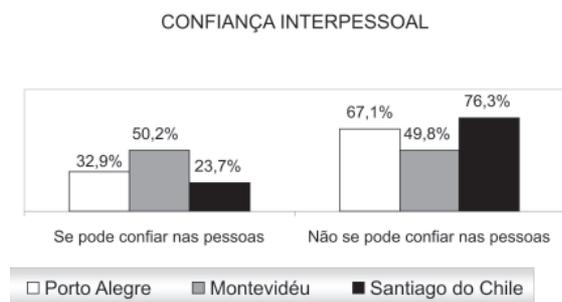


Figura 1 - Confiança interpessoal.

Fonte: Pesquisa Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção da Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina – NEM/NUPESAL/UFRGS/CNPQ – 2005.

Na Figura 2 apresentamos os resultados da questão sobre os serviços públicos nos setores da educação, saúde, obras, segurança pública e esporte/lazer/cultura. A população de Montevideo apresentou os maiores índices de avaliação boa em todos os setores se comparados com Porto Alegre e Santiago do Chile, com exceção de esporte/lazer/cultura em que o maior índice de avaliação boa foi em Porto Alegre com 38,6% de avaliação boa, seguida de Montevideo com 30,7% e Santiago do Chile com 24,4%.

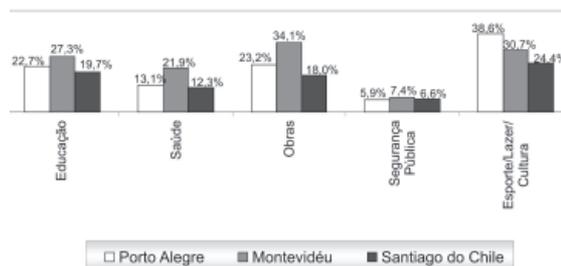


Figura 2 - Avaliação dos serviços públicos.

Fonte: Pesquisa Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção da Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina – NEM/NUPESAL/UFRGS/CNPQ – 2005.

Onde o índice de confiança pessoal foi maior, encontramos também melhores avaliações do desempenho de suas instituições políticas. Por outro lado, onde o índice de confiança foi menor as avaliações também tiveram menor escore. Na Figura 3 mostramos que Santiago do Chile obteve um índice de 76,3% de pessoas que responderam que não se pode confiar nas pessoas e em Porto Alegre este número foi de 67,1%. Nestas cidades com um nível de confiança interpessoal menor, observamos maiores índices de avaliação ruim nos serviços públicos.

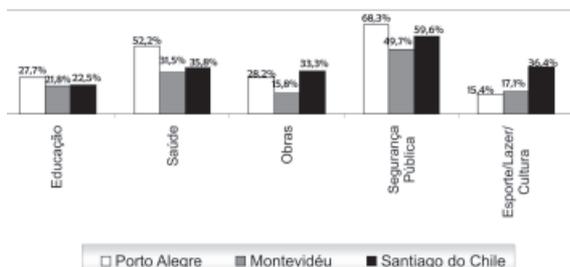


Figura 3 - Avaliação dos serviços públicos

Fonte: Pesquisa Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção da Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina – NEM/NUPESAL/UFRGS/CNPQ – 2005.

Em relação à educação, evidencia-se uma significativa similaridade nos três países pois, conforme observa-se na Figura 4, quando não existe confiança interpessoal, ocorre um significativo aumento da insatisfação dos cidadãos com a educação, consideram-na “ruim”.

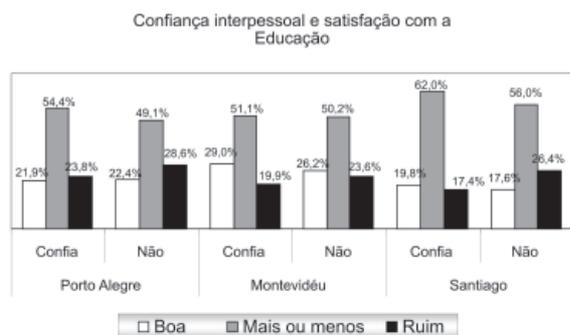


Figura 4 - Relação entre a confiança interpessoal e a satisfação com educação

Fonte: Pesquisa Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção da Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina – NEM/NUPESAL/UFRGS/CNPQ – 2005.

Interessante destacar que o maior percentual de cidadão que consideram-se medianamente

satisfeitos com a educação são os chilenos. Uma possível explicação é o fato do Chile ter sido o país onde as políticas neoliberais foram precocemente experimentadas, desde o início da década de 1980. Um dos primeiros setores a serem regulamentados e repassados à iniciativa privada, na sua quase totalidade foi o do ensino superior.

A segurança é um tema que tem destaque significativo no período contemporâneo. Isto ocorre em razão da emergência ou ebulição da violência e do crime organizados: terrorista, mafioso ou narcotraficante e, de outro lado, em razão do processo crescente de empobrecimento e exclusão social. Não obstante, é notória a pouca capacidade do Estado contemporâneo de construir mecanismos que reprimam e, muito menos, previnam a ocorrência da violência. Isto pode ser observado nos resultados do *survey* que mostram a pouca satisfação dos cidadãos em relação à segurança nos países analisados, cuja informação seguramente não difere nos demais países da América Latina. O *survey* mostra que os cidadãos que estão satisfeitos com a segurança (definindo-a como boa) não ultrapassam 7%, e os que estão insatisfeitos não baixam de 42%, mostrando uma insatisfação geral na região.

No entanto, quando estabelece-se a relação entre confiança interpessoal e segurança, observa-se situação similar à segurança nos três países, conforme mostra a Figura 5.

Quando não existe confiança interpessoal, é significativo o aumento da insatisfação dos cidadãos. O cidadão que não confia nos pares, sente-se mais insatisfeito em relação à segurança em comparação com aqueles que confiam.



Figura 5 - Relação entre confiança interpessoal e satisfação com segurança

Fonte: Pesquisa Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção da Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina – NEM/NUPESAL/UFRGS/CNPQ – 2005.

É relevante destacar que os cidadãos que consideram a segurança pior são os brasileiros que não confiam. Essa informação pode ser explicada pelo processo histórico de industrialização e urbanização rápida e desordenada que no final do século XX produziu um crescimento significativo da exclusão e da pobreza, ao mesmo tempo em que cresceu o consumo e o comércio de drogas e armas nas periferias das grandes cidades.

A variável satisfação com o transporte segue a mesma trajetória das variáveis educação e segurança, ou seja, os cidadãos que não confiam são mais insatisfeitos que os que confiam. A exceção ocorre no Uruguai, onde a diferença é sutil (de 1%), muito embora seguindo a mesma lógica, conforme mostra a Figura 6.

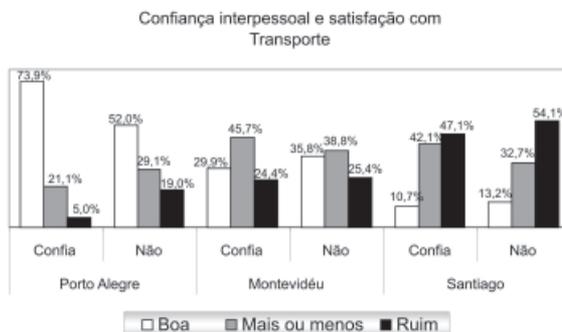


Figura 6 - Relação entre confiança interpessoal e satisfação com transporte

Fonte: Pesquisa Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção da Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina – NEM/NUPESAL/UFRGS/CNPQ – 2005.

O alto índice de satisfação com o transporte no Brasil (de 52 a 73,90%) ocorre em razão do *survey* ter sido aplicado em Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, que possui um dos melhores sistemas de transporte coletivo do país. No entanto, isto não invalida a correlação que pode ser estabelecida que quando os cidadãos não confiam uns nos outros, sentem-se mais insatisfeitos com o transporte que quando confiam.

As informações apresentadas nos gráficos anteriores permitem observar uma clara relação entre a confiança interpessoal e a satisfação em relação aos serviços públicos. A esta altura é possível inferir a veracidade da nossa hipótese de trabalho, ou seja, os dados mostram que existe uma relação de mútua determinação e reforçamento entre o capital social, verificado pela confiança

interpessoal, e o desempenho institucional, avaliado pela satisfação com os serviços públicos.

A satisfação com os serviços públicos é utilizada como indicador de desempenho institucional pois, as sociedades que possuem capital social crêem que as instituições e organizações públicas estão empreendendo os esforços possíveis para cumprirem suas missões. Além disso, empreendem iniciativas no âmbito da sociedade civil com o objetivo de contribuir com a solução de problemas sociais o que, seguramente, contribui para o desenvolvimento enquanto um processo de crescente aumento de capacidades individuais e sociais (SEN, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo esboçou primeiramente um referencial teórico que nos possibilitasse compreender as razões que determinam o desempenho satisfatório das instituições políticas. Num segundo momento, com base na empiria recolhida nas três capitais latino americanas, corroborar a tese de Putnam (1996) da associação entre capital social e desempenho institucional.

Desta forma, este trabalho procurou oportunamente chamar a atenção para um dos grandes desafios colocados ao Estado neopatrimonialista latino neste início de século. Ou seja, o desafio de ser eficiente e capaz de atender as demandas provenientes da sociedade, promover a segurança, criar empregos, construir escolas, atender estas populações locais. Isto nos remete a pensarmos nas possibilidades de tornarmos este Estado mais eficiente, o que pode ser impulsionado através da reforma das instituições e pela melhora das dotações de CS, para seguirmos coerentemente o que os dados aqui nos revelam. Estes dois movimentos podem colaborar para a diminuição das desigualdades sociais na região. Melhorando a distribuição de servi-

ços e recursos públicos aos setores mais subalternizados da sociedade latino-americana mas também ativando, importantes setores da comunidade, caracterizando um círculo virtuoso desejável e necessário na dinâmica relação entre Estado e sociedade.

AGRADECIMENTOS

Prestamos o nosso agradecimento ao professor doutor Hemerson Luiz Pase que nos auxiliou na constituição deste trabalho e ao Núcleo de Pesquisas Sobre a América Latina - NUPESAL/UFRGS pela parceria.

REFERÊNCIAS

- FUKUYAMA, F. **Confiança**. As virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1996.
- NORTH, D.C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SANTOS, E.R.; BAQUERO, M. Democracia e capital social na América Latina. Uma análise comparativa. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v.28, p.221-234, 2007.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- VERBA, S.; ALMOND, G. **The Civic culture**. Political attitudes and democracy in five nations. Newbury Park: Sage, 1989.