

Os Desafios da Democratização do Estado: Instituições e Cultura Política

The Challenges of State Democratization: Institutions and Political Culture

Everton Santos¹
Jucelaine Bitarello²
Sônia Santos³
Valdir Pedde⁴

RESUMO

Este artigo tem como objetivo principal construir um referencial teórico preliminar que possibilite compreender as razões que determinam o desempenho institucional, particularmente no Rio Grande do Sul. Ou seja, compreender os mecanismos que permitem aos governos locais realizar seus propósitos, como construir estradas, educar as crianças e promover o desenvolvimento de maneira satisfatória. Para tanto, a partir da revisão da bibliografia especializada, construímos uma episteme que possibilite compreender o desempenho do Estado em suas implicações institucionais formais em si (institucionalismo), bem como suas implicações com os padrões valorativos (cultura política) que dão sustentação a estas (“os circuitos endógenos de mútua determinação”). Assim o conceito de capital social (CS) constitui-se na referência central deste artigo, pois pode, sinergicamente, aliado às instituições políticas, favorecer o desempenho dos governos.

Palavras-chave: 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 that determine the institutional acting, particularly in Rio Grande do Sul. In other words, to understand the mechanisms that allow to the local governments to accomplish their purposes, how to build highways, to educate the children and to promote the development in a satisfactory way. For so much, starting from the revision of the specialized bibliography, we built an understanding to make possible to understand the acting of the State in their formal institutional implications in itself (institutionalism), as well as, their implications with the patterns values (political culture) that give support the these (“the endogenous circuits of mutual determination”), like this the concept of social capital (CS), it is constituted in the central reference of this article, because it can, allied to the political institutions, to favor the governments’ acting.

Keywords: Social Capital. Institutions. Institutional Acting. Political Culture.

¹Doutor em Ciência Política (UFRGS); Professor titular, líder do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Coordenador do Mestrado em Inclusão Social e Acessibilidade (Feevale); Professor Adjunto na ULBRA, no curso de graduação em Ciência política e no Programa de Pós-Graduação em Odontologia. E-mail: evertons@feevale.br.

²Mestre em Desenvolvimento Regional (UNISC); Professora Adjunta na Feevale; Professora e Coordenadora do Curso de Ciências Contábeis das Faculdades Monteiro Lobato - FATO. E-mail: jubitarello@terra.com.br.

³Graduada em Ciência Política (ULBRA); Mestranda em Inclusão Social e Acessibilidade (Feevale). E-mail: ss.soniasantos@gmail.com.

⁴Doutor em Antropologia (UFRGS); Professor titular e pesquisador no Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (Feevale). E-mail: valpe@feevale.br.

INTRODUÇÃO

Com o processo de redemocratização no Brasil, nas últimas décadas assistimos a um avanço político institucional inegável no país. De uma maneira geral, as eleições tornaram-se rotineiras e as liberdades políticas de organização e participação têm adquirido uma importância central nessas sociedades. Todavia, nem sempre esses avanços políticos institucionais significaram melhora efetiva e progressiva das condições de vida dos brasileiros. Convivendo majoritariamente com os partidos, o parlamento, as eleições, os governantes no Brasil têm-se deparado com uma demanda crescente da sociedade sobre as instituições do Estado e de suas políticas públicas. Esse 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 do Estado, como estados, prefeituras e conselhos regionais. Sob que condições políticas institucionais ou mesmo societais podemos ter um bom desempenho dos governos?

Buscando responder a estes questionamentos, o objetivo deste artigo é construir um referencial teórico preliminar que possibilite compreender as razões que podem, senão determinar, impactar o desempenho institucional no caso brasileiro, especialmente no Rio Grande do Sul. Ou seja, não desconsiderando os fatores exógenos, macroestruturais da economia e da sociedade internacionalizada em que estamos inseridos, que também influenciam no desempenho institucional, objetivamos neste trabalho inflexionar de maneira endógena pelos mecanismos que permitem aos governos realizar seus propósitos, como construir estradas, educar as crianças e promover o desenvolvimento, a saúde. Através de uma revisão da bibliografia especializada e seguindo duas tradições da Ciência Política, pretendemos, sob o ponto de vista teórico, responder: A eficiência de um governo depende das instituições políticas ou da qualidade de seus cidadãos?

As respostas a estas questões são controversas, a bibliografia especializada tem-se bifurcado basicamente em duas vertentes para dar conta de explicar como um governo pode ter um bom desempenho institucional. Há uma vertente teórica chamada, no sentido *latu sensu*, neo-institucionalista, que dará ênfase de uma maneira geral aos aspectos políticos institucionais do Estado, chamando 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 políticos. Demonstraremos este argumento no tópico “Instituições Políticas como Variável Independente”, ressaltando especialmente a criação dos municípios e COREDES no Rio Grande do Sul, como uma variável que pode impactar no desempenho dos governos.

No segundo tópico, “Cultura Política como Variável Independente”, inverteremos o argumento, demonstrando que a cultura política é sim um fator impactante no desempenho governamental. Para esta vertente, um bom governo dependeria dos costumes, dos valores de uma sociedade, de suas práticas políticas, que ajudariam as instituições. Em outras palavras, a qualidade da sociedade seria fundamental para o êxito das instituições.

No terceiro e último tópico, “Instituições e Cultura Política. 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, destacando aqui, grosso modo, as diferenças regionais quanto à dotação de CS no estado. Nesse sentido, procuraremos dimensionar teoricamente a dotação de CS no Rio Grande do Sul, bem como seu desenho institucional a partir da criação dos municípios e COREDES.

Este artigo justifica-se sob o argumento de que corroborar a hipótese da relação entre CS e desempenho institucional significa demonstrar que o sucesso de reformas políticas está relacionado não somente com a qualidade das leis e instituições, dos governos em implementá-las, mas também com a qualidade do tecido social no qual elas são implantadas. Essa hipótese, subvertendo, de certa forma, o argumento tradicional da *virtude pública* dos governantes, quer chamar a atenção para as configurações estruturais que estão na base do sucesso ou não de um bom desempenho dos governos, seu peso junto aos fatores institucionais já postos pela estrutura estatal.

1 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE

De maneira geral, podemos dizer que a perspectiva neo-institucionalista como corrente de pensamento tem suas origens remontadas ao século XX nos Estados Unidos, ressaltando como as instituições podem influenciar o comportamento de atores, dos governos, da economia, ou mesmo do desenvolvimento econômico. É também sabido que o termo neo-institucionalismo designa três versões diferentes, o institucionalismo histórico, o de escolha racional e o sociológico (HALL; TAYLOR, 2003).

Neste artigo, vamos dar especial ênfase ao institucionalismo sociológico, conforme Douglass

North, procurando com esta versão nos aproximar da variável da cultura política. Este autor dá especial acento às instituições, a partir de uma inflexão da história econômica para os estudos mais voltados à evolução de arranjos institucionais, com seu trabalho *Sources of Productivity Change in Ocean Shipping, 1600-1850*, de 1968. Nesta obra, o autor escreve sobre a evolução da produtividade da indústria de transporte oceânico e constata que as evoluções institucionais foram mais importantes do que inovações tecnológicas para o aumento da produtividade econômica (GALA, 2003)⁵. Desse ponto em diante, North (2001) entende que o papel das instituições na evolução das sociedades é um fator determinante, demonstrando a influência das instituições no desenvolvimento da sociedade, bem como comprovando como o crescimento de longo prazo, ou a evolução histórica de uma sociedade, é condicionado pela formação e evolução de suas instituições. Neste contexto, as instituições representam as orientações criadas pelo seres humanos que dão corpo à própria interação humana. Assim sendo, constituem incentivos para o intercâmbio, seja ele político, social ou econômico.

Estas instituições não apenas afetam o desempenho da economia, mas também os diferentes desempenhos econômicos que, ao longo do tempo, são influenciados pela forma como as próprias instituições evoluem. Assim sendo, elas podem provocar a redução da incerteza, já que proporcionam uma estrutura à vida diária, definindo e limitando o conjunto de escolhas dos indivíduos. Para tanto, North (2001) apresenta dois conceitos principais: o conceito de racionalidade e de instituições. O primeiro é o conceito de racionalidade, que desempenha um papel central na construção de sua dinâmica institucional, sintomaticamente, sua plena utilização rejeita a *rational choice*⁶ dos neoclássicos, que, segundo North, possui axiomas muito rígidos (MUNHOZ, 2006).

Assim, North (2001) propõe uma teoria da racionalidade ampla, que analisa dois aspectos essenciais da conduta humana: a motivação dos indivíduos e a questão da decifração do ambiente. Neste sentido, o autor defende a construção de modelos mais intrincados para compreender-se a conduta humana dentro de um modelo individual de utilidade esperada, incorporando a ela certos aspectos como o altruísmo, os dogmas, as ideologias e as normas de conduta auto-impostas (MUNHOZ, 2006).

No âmago desta análise, está a impossibilidade de o indivíduo conhecer toda informação necessária para a tomada de decisões ótimas, do que decorrem questões

como a complexidade dos problemas, a falta de capacidade computacional e as realidades mutáveis (GALA, 2003). Ademais, um ponto fundamental da teoria institucionalista deste autor é o papel da ideologia nas sociedades que, ao restringir o comportamento individualista resultante de um cálculo maximizador puro e simples, atua como uma instituição informal importante para a tomada de decisões.

A ideologia reduz a incerteza na interação entre as pessoas, ao estabelecer uma base comum de crenças e regras que permitam as trocas econômicas (GALA, 2003). Também a eficiência desempenha papel relevante no marco institucional, configurado na idéia de “instituições eficientes”. Neste sentido, para que a matriz institucional de determinada sociedade seja eficiente, é preciso estabelecer um sistema de propriedade bem definido, acompanhado de um aparato eficaz de *enforcement* (MUNHOZ, 2006). Destarte, qualquer arranjo institucional terá um bom desempenho quando for capaz de definir e de garantir direitos de propriedade, que conduzirão as organizações e os indivíduos a investir em atividades econômicas produtivas, especialmente na acumulação de capital e de conhecimento (GALA, 2003).

Assim sendo, North (2001) observa que os chamados países emergentes e os subdesenvolvidos não se desenvolvem plenamente, em grande parte, pela ineficiência de suas instituições. Em verdade, a incerteza gerada pelo quadro institucional dificulta as transações econômicas entre os indivíduos, impedindo que os indivíduos conheçam antecipadamente todas as possibilidades decorrentes de suas escolhas, resultando no mau funcionamento das transações econômicas, o que faz com que os indivíduos sejam incapazes de atingir soluções ótimas a partir de suas decisões. A própria incerteza eleva os chamados custos de transação que, desta forma, é justamente a incapacidade da sociedade em estabelecer o cumprimento de contratos de forma eficaz e a baixo custo, constituindo-se na fonte principal da estagnação histórica e do subdesenvolvimento contemporâneo do Terceiro Mundo. É justamente em função da existência destas incertezas que North (2001) introduz o conceito das instituições. Ao reduzirem os custos de negociação, atenuando o problema da incerteza, as instituições facilitam a coordenação econômica e social. Por exemplo, ao comparar uma economia emergente com uma economia industrial avançada, é possível constatar as conseqüências de direitos de propriedade mal definidos ou pouco efetivos. O marco institucional conduzirá até um quadro de insegurança nos direitos de

⁵Essa pesquisa resultou no clássico *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1990, que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia em 1993.

⁶Estamos nos referindo aqui à teoria da escolha racional (a teoria dos Jogos), originalmente elaborada pelo matemático norte-americano John Nash, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1994, e depois aplicada em diversos campos do conhecimento, em particular nas Ciências Sociais.

propriedade resultante do uso de tecnologias que empregam pouco capital fixo e que não significam acordos de longo prazo. Tal situação decorre, em uma economia subdesenvolvida, de uma matriz institucional que carece de uma estrutura formal capaz de promover mercados eficientes (NORTH, 2001).

Em suma, o autor demonstra que instituições fortes e confiáveis são fundamentais para o desenvolvimento e que bastaria aos países emergentes criarem instituições com tais características para alcançarem o desenvolvimento; conseqüentemente, podemos deduzir uma melhora no desempenho de seus governos.

Em nosso caso específico, o estado do Rio Grande do Sul, torna-se importante esta inflexão teórica para a compreensão do seu processo de desenvolvimento. Assim sendo, as configurações institucionais que o estado teve ao longo de sua formação acabaram dando um contorno político para o processo de desenvolvimento local inegável.

Como lembra Siedenberg (2003), é a partir de 1804 que os portugueses promoveram a primeira divisão territorial do Rio Grande do Sul (na época Rio Grande de São Pedro 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 e, a partir da segunda metade do século XX, um crescimento vertiginoso dos municípios, chegando a 496.

Essas emancipações podem ser explicadas por duas razões básicas: uma pela necessidade que os governos estaduais tinham de 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 infra-estrutura urbana, na qualificação dos serviços públicos (SIEDENBERG, 2003). Neste sentido, as emancipações geraram situações novas, organizaram as comunidades locais com suas leis orgânicas, aproximaram-se delas, canalizando recursos para a região e as localidades.

Todavia, no final da década de oitenta, tivemos uma “engenharia política” adicional. Com o processo de redemocratização e, conseqüentemente, com as reformulações constitucionais, tanto em nível federal quanto estadual, e, portanto, com uma nova dinamização nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, nós tivemos a criação de uma legislação favorável à descentralização política regional no estado.

A partir de 1994, houve a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDES)⁷. Foram criados, entre outras, com a finalidade de fortalecer a importância econômica do estado no PIB - Produto Interno Bruto - nacional (que estava em decréscimo), induzir diretamente o crescimento econômico, descentralizar as ações políticas e combater as disparidades regionais quanto ao desenvolvimento (SIEDENBERG, 2003). Entretanto, apesar de os sucessivos governos não aderirem frontalmente à idéia dos Conselhos num primeiro momento, os COREDES resistiram e têm se mostrado, ao longo destes 13 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.

Dessa forma, esses 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 orçamentários⁸. Contudo, não são somente estas variáveis institucionais (conselhos, municípios, leis orgânicas) que concorrem para explicar o desempenho dos governos e o desenvolvimento regional, conseqüentemente.

Invertendo o pólo da determinação e da primazia, Robert Putnam (2000), por exemplo, argumenta em defesa da cultura política (comunidade cívica) como fator impactante no desenvolvimento político, social e econômico de uma região, em detrimento dos aspectos institucionais levantados por North (2001). Para Putnam (2000), os aspectos culturais são mais importantes para compreender o desenvolvimento de um país, de uma região, do que as instituições.

2 CULTURA POLÍTICA COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE

Em seu trabalho “Comunidade e Democracia”, Putnam (2000) está preocupado em compreender como alguns dos governos democráticos podem funcionar de maneira satisfatória, uma vez que, na contemporaneidade, as democracias liberais “vitoriosas”, com o fim do socialismo real, não estão satisfazendo adequadamente as demandas do eleitorado. Então, o autor investiga o que é necessário para o bom funcionamento dos governos democráticos, quais são os pressupostos indispensáveis para que a democracia responda aos desafios contemporâneos. Assim, uma das questões centrais que o autor irá investigar é por que alguns governos democráticos têm um bom desempenho institucional e outros não.

⁷Atualmente temos um total de 24 COREDES no estado do Rio Grande do Sul.

⁸Uma das formas com que podemos mensurar o impacto destas “engenharias políticas” seria verificar as dotações orçamentárias e sua relação com os níveis de satisfação da população de determinado local em relação aos seus respectivos serviços públicos.

Perseguindo essa questão, o autor analisa vinte anos da história política da Itália, demonstrando que este país apresenta grande diferença regional tanto ao Norte, em Seveso, por exemplo, quanto ao Sul do país, em Pietraportesa. De uma localidade a outra movimenta-se 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 se criaram 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 e as tradições cívicas que determinam o desenvolvimento sócio-econômico de uma região e nela o 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 associação que estimulam a cooperação. Quanto maior e mais rico for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de CS.

Desta forma, a confiança é a expectativa que nasce no meio de uma comunidade de comportamento estável e cooperativo, baseada em normas compartilhadas por estes mesmos membros (FUKUYAMA, 1996). A questão central para Putnam (2000) 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 políticas⁹.

Ou seja, ele toma a cultura política, a variável civismo como uma variável independente, e o desenvolvimento econômico e o desempenho institucional como uma variável dependente. Isto significa que “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, 2000, 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 (PUTNAM, 2000). Isto se reflete na cooperação nos serviços administrativos, na aquisição de matérias-primas, no financiamento e na pesquisa (PUTNAM, 2000). Ou mesmo subcontratando os concorrentes temporariamente. Elas competem sim, mas na inovação de produtos e na eficiência. 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, 2000, p.191). Pelo lado da oferta de serviços do setor público, o governo é favorecido pela infraestrutura social das comunidades cívicas, que acabam colaborando e cooperando com o governo, visando aos interesses comuns (PUTNAM, 2000).

Assim, o autor argumenta, em sua análise das regiões italianas, que se formaram dois sistemas sociais equilibrados na Itália: no Norte, de comunidade cívica, um equilíbrio virtuoso, ou seja, cooperação, confiança e reciprocidade; no Sul, não-cívico, um equilíbrio vicioso de deserção, desconfiança, omissão e exploração. Aplicando 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 entre o “Norte colonial”, cuja matriz é de imigrantes europeus, com existência de pouca escravidão e predomínio do minifúndio. Em contraste, nós teríamos no “Sul” uma matriz ibero, 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 essas zonas coloniais de imigração 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 no século XIX. Nas áreas de colonização italiana, por exemplo, também registram-se esta cooperação, um grupo fazia a colheita quando um colono estava doente, assim como a conservação da estrada feita por todos, bem como os acordos para a construção do cemitério, a construção da capela por iniciativa dos pequenos proprietários rurais (DE BONI; COSTA, 1979, apud BANDEIRA, 2003). Neste caso, a vida social desenvolvia-se no entorno da capela, entendida no seu sentido amplo, como o cemitério, o salão de festas e os campos de esporte. Diferentemente do Sul, onde foram os fazendeiros (que se julgavam donos do trabalho e das posições políticas dos seus empregados, os coronéis) que construíram as capelas e eram mantidas pelas suas esposas, os agricultores eram convidados para batizados, casamentos, mas nada contribuíam para a organização, construção ou mesmo manutenção da capela, ficando a vida social restrita ao entorno da fazenda (DE BONI; COSTA, 1979, apud BANDEIRA, 2003).

⁹Não 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.

Dentro da matriz teórica do CS, também Monastério (2003) analisa a qualidade das administrações municipais no estado do Rio Grande do Sul, sendo que essas localidades, o que ele denomina de planalto e serra (utilizando outra divisão territorial, mas referindo-se às zonas de colonização), terão os melhores indicadores de qualidade da administração pública em contraposição às regiões da campanha (Sul). Em sua análise, na região da campanha, há menos leis, menos informatização, menos conselhos, se gasta menos em saúde e educação, ao passo que, na serra e no planalto, esses indicadores tendem a ser melhores pela dotação de CS.

Nesta perspectiva, há uma forte inclinação patrimonialista e personalista na região da campanha, no sul do estado, que teve uma tradição ibérica mais fortemente notada. Nós temos uma acentuação singular enérgica do afetivo, do irracional, do passional, ou antes uma atrofia das qualidades como ordenadores, disciplinadores e racionalizadores (HOLANDA, 1981, apud BANDEIRA, 2003). Somado 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 a obter uma utilidade comum (VIANNA, 1999, apud BANDEIRA, 2003)¹⁰.

Boschi (1999), comparando duas capitais brasileiras, Belo Horizonte e Salvador, no que diz respeito as suas experiências de governança, ou seja, na transparência na formulação e eficácia de políticas públicas, vai argumentar 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, onde nós temos menos CS e estruturas horizontais de organização.

Todavia, para além desta divisão dicotômica entre norte e sul aqui no estado, incorporamos neste artigo a divisão regional proposta por Bandeira (2003), que divide o estado em três macrorregiões: o Norte, o Nordeste e o Sul. No Sul, temos uma base predominantemente agrícola, formada pelo vales dos rios Jacuí e Ibicuí, onde temos a grande propriedade rural, a pecuária e a lavoura de arroz. Ao norte, compreendendo as áreas do planalto e do Alto Uruguai, há a prevalência da pequena e da média propriedade, com lavouras mecanizadas do trigo e da soja. No

Nordeste, nós temos uma bifurcação, um Nordeste 1, que corresponde à região metropolitana pelo eixo Porto Alegre-Caxias do Sul e por áreas situadas no seu entorno, e Nordeste 2, correspondendo às áreas mais antigas de colonização do estado, a região da serra. Tanto as regiões Norte quanto Nordeste 2 são aquelas mais marcadas pela imigração européia, bem como pesquisas recentes, mais dotadas de CS, ao passo que as regiões Sul e Nordeste 1 seriam aquelas com menos dotações de CS (BANDEIRA, 2003)¹¹.

3 INSTITUIÇÕES E CULTURA POLÍTICA: UM SINERGISMO POSSÍVEL

Desta maneira, a proposição de cultura política, portanto da importância do CS para explicar o desempenho institucional de uma região (PUTNAM, 2000; BANDEIRA, 2001; MONASTÉRIO, 2003; BOSCHI, 1999) quanto das instituições de North (2001), constitui-se importante variável para explicar o desenvolvimento econômico e o desempenho das instituições, como acompanhamos. Contudo, pensamos que elas não podem ser compreendidas separadamente, mas devem ser integradas numa perspectiva sinérgica que combine instituições e cultura política, como “circuitos endógenos de mútua determinação”.

Indubitavelmente os argumentos tanto de Robert Putnam (2000), na defesa da sociedade cívica e, portanto, da determinação de fatores culturais, quanto de Douglass North (2001) na identificação das instituições como fatores determinantes para o desenvolvimento econômico de uma região, são ao mesmo tempo contundentes e convincentes para a compreensão do fenômeno em tela. Todavia, pensamos, como Przeworski (2005), que, muito embora haja de fato uma contribuição significativa para as Ciências Sociais destas teorias, a procura de uma determinação primordial para o desenvolvimento, e particularmente aqui para o desempenho institucional, seja um equívoco epistemológico, assim como o marxismo cometeu na busca da determinação das condições materiais sobre as instituições políticas.

Na verdade, a proposição teórica de North (2001) estimula a engenharia institucional, na medida que se pode inserir qualquer instituição em qualquer contexto histórico, como um judiciário independente, direitos de propriedade, bancos estatais independentes, e teríamos o funcionamento delas como em qualquer outro contexto, assim como o advento da prosperidade (PRZEWORSKI, 2005). Entretanto não há essa linearidade, as instituições são “endógenas”, argumenta Przeworski (2005), isso significa dizer que

¹⁰É importante ressaltar que há estudos sobre o sul do estado que não autorizam uma visão estanque e caricata entre norte e sul, no sentido de este 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).

¹¹Contudo, é importante ressaltar que há forte imigração alemã no estado, em especial na região metropolitana, como São Leopoldo e Novo Hamburgo.

“[...] nada pode ser a causa primordial. As instituições não são uma causa mais profunda [exógena] podem determinar a provisão de fatores e seus usos, mas estes fatores [...] afetam o crescimento e a ulterior prosperidade, que por seu turno afeta a evolução das instituições” (PRZEWORSKI, 2005, p.76). Quem criou as instituições? Elas certamente não se criam sozinhas, além do que estas instituições podem ter efeitos diferentes dependendo do contexto. O que o autor está chamando a atenção, na crítica a North (2001), é para o fato de que as instituições são mutuamente interdependentes e evoluem conjuntamente com as dinâmicas societais. Como exemplifica Przeworski (2005), imaginemos a criação de instituições que preservem o poder dos poderosos, estas instituições não são autônomas, mas condicionadas pelo contexto em que estão inseridas e que foram criadas, “pelos poderosos”.

Da mesma forma, podemos pensar na comunidade cívica em Putnam (2000), na determinação do desempenho das instituições. Se é a cultura política que determina o grau de desenvolvimento de uma região, então determinantemente algumas regiões estariam fadadas ao subdesenvolvimento perpetuamente. Mas não, o próprio Putnam (2000) reconhece que a reforma institucional na Itália contemporânea melhorou em geral o desempenho das diferentes regiões, muito embora mais aquelas com maiores dotações de CS. Então, as instituições não deixam de apresentar uma importância fundamental para o desenvolvimento, para o próprio desempenho dos governos. Dito isso, deparamo-nos 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? Respondendo a essa questão, abrir-se-ia espaço para uma investigação empírica sobre os impactos destas duas variáveis sobre o desempenho dos governos. Então, seguindo a sugestão de Przeworski (2005), optamos por compreender essas 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 desenvolvimento institucional no Rio Grande do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo, muito embora não tenha tido a pretensão de dar conta das explicações macro-estruturais, objetivou desenhar um referencial teórico que fundamente as discussões sobre as razões que

determinam o desempenho satisfatório das instituições políticas, ou seja, os mecanismos que permitem aos governos realizar seus propósitos. Para tanto, sublinhamos inicialmente a contribuição teórica do neo-institucionalismo. Com North (2001), vimos que as instituições são fundamentais para a configuração social, na medida em que estas podem provocar a redução da incerteza, já que proporcionam uma estrutura segura, definindo e diminuindo as incertezas dos indivíduos na hora das escolhas. Assim, instituições eficientes, em que os contratos sejam cumpridos e os direitos de propriedade sejam garantidos, podem facilitar as transações econômicas, pois possibilitam aos indivíduos conhecerem antecipadamente suas escolhas e seus investimentos num ambiente de “certezas”, levando ao desenvolvimento desta sociedade. Em nosso caso específico, no Rio Grande do Sul, a “engenharia institucional” da criação dos municípios, legislações e COREDES pode constituir-se em uma iniciativa muito importante para o processo de desenvolvimento local e institucional no estado.

Num segundo momento, pontuamos as contribuições da teoria do CS de Putnam (2000), identificando a proposição segundo a qual a cultura política (qualidade do tecido social) é determinante para definir-se o desempenho institucional, ou seja, de que as dotações de CS numa determinada sociedade configuram-se como elementos positivos para os governos realizarem suas ações. Os eleitores do norte italiano mais desenvolvido social e economicamente mostraram-se ligeiramente mais satisfeitos com seus governantes do que os do sul do país, precisamente pelo fato de que a primeira região era mais dotada de CS do que esta última. Assim como o Rio Grande do Sul, com suas zonas de colonização alemã e italiana e contraposição com o sul de colonização ibérica, também guarda características semelhantes àquelas postas por Putnam.

Num terceiro momento, diante da dificuldade de estabelecermos a “estrutura causal” entre instituições ou cultura política na determinação do desempenho institucional, tratamos de integrar sinergeticamente estas duas variáveis. Partimos da contribuição de Przeworski (2001) sobre “os circuitos endógenos de mútua determinação”, para entendermos que entre estas variáveis há uma mútua influência e alimentação. Desta forma, o que nós podemos avaliar, tanto na cultura quanto nas instituições, são seus recíprocos impactos sobre o desempenho dos governos, mas não sua primazia, abrindo-se, assim, um campo de pesquisa promissor.

Isto nos remete a pensarmos nas possibilidades de tornar este Estado mais eficiente. Nesta perspectiva, o aumento da eficiência pode se dar pela reforma nas instituições ou pela melhora das dotações de CS. Estes dois movimentos podem colaborar para a diminuição das desigualdades sociais pela melhora da distribuição de serviços e recursos públicos aos setores mais subalternizados da sociedade gaúcha, caracterizando

um círculo virtuoso desejável do desenvolvimento e da inclusão social nesta região.

REFERÊNCIAS

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/RS: Ed Edunisc, 2003. p.15-59.

BOSCHI, Renato R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

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

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.23, n. 2, p. 89-105, abr./jun.2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p.195-223, 2003.

MONASTERIO, Leandro Monteiro. Medindo o Capital Social: Uma análise das Regiões do Rio Grande do Sul.

In: CORREA, Silvio Marcus de Souza. **Capital Social e Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul/RS: Ed Edunisc, 2003. p. 61-84.

MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. **Direito, Livre Concorrência e Desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2006.

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

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.

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/RS: Ed Edunisc, 2004. p.135-158.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. volume 2. Brasília: Editora da UNB, 1999.