

Engenharia institucional e capital social

Rodrigo Stumpf González¹

RESUMO

No Brasil, como em muitos países, novas instituições são criadas pelas leis de forma abstrata, sem levar em conta o ambiente social em que devem ser instaladas. Neste contexto o conceito de capital social tem sido utilizado como variável explicativa para as deficiências de funcionamento de instituições governamentais. Este trabalho analisa o caso da criação de conselhos municipais de saúde, assistência social e criança e adolescente, propondo o uso do capital social como elemento da engenharia institucional, prévio à formatação de novas instituições.

Palavras-chave: Capital social. Democracia. Engenharia institucional.

Introdução

Nas últimas décadas do século XX, o modelo de democracia representativa tornou-se, aparentemente, a única forma institucional possível de combinar participação política e liberdade. A alternativa soviética ruiu na década de 90, levando alguns defensores mais engajados da perspectiva liberal a falar em “fim da história” (FUKUYAMA, 1992).

Mas, ao mesmo tempo, são cada vez maiores as críticas dirigidas ao déficit de participação e ao distanciamento dos cidadãos na democracia liberal, ao lado da constatação de que, em países que substituíram regimes autoritários por eleições periódicas e competitivas, essa forma de democracia não conseguiu enfrentar os inúmeros problemas de desigualdade social, tendo sido erodida a confiança da população nos mecanismos institucionais.

Nos anos 1970 e 1980, muito tempo de seminários e páginas de livros foram dedicados aos processos de transição para a democracia, podendo destacar-se clássicos com a série de O'Donnell, Schmitter e Whitehead. Uma das preocupações principais se dava com a criação das regras que definiriam as instituições políticas dos novos regimes: sistema de governo, sistema eleitoral, sistema partidário. Frequentemente essas regras foram discutidas de forma abstrata, quase como um cálculo matemático. Nessa perspectiva, este trabalho denomina esse procedimento de engenharia institucional, em uma perspectiva muito semelhante à desenvolvida por Sartori (1996), sob o nome de engenharia constitucional.

Poderíamos considerar que isso implica a defesa de uma visão institucionalista, isto é, que as estruturas permanentes são os elementos fundamentais para o funcionamento do regime político. O debate acaba concentrando-se na oposição entre sistemas parlamentaristas ou presidencialistas, suas vantagens e desvantagens e suas variantes. Em relação ao segundo aspecto, o centro de discussão tende a ser o contraponto entre sistemas majoritários e proporcionais, suas variantes e seus conseqüentes efeitos sobre o sistema de partidos.

Essas abordagens atribuem eventuais instabilidades políticas à deficiência das instituições, que seriam possíveis de serem corrigidas por meio da intervenção racional, como um engenheiro que diagnostica a falha em uma máquina e substitui a peça, ou modifica o desenho dos próximos produtos a saírem da linha de montagem (Sartori compara as constituições a um motor).

A constatação de que instituições formatadas igualmente funcionam diferentemente em distintos países e de que freqüentemente o que funciona bem em um lugar funciona mal em outro foi um dos pontos que levou a estudos centrados no campo da cultura, como o estudo de Almond e Verba (1989).

O conceito de cultura política foi por longo tempo utilizado como uma variável explicativa para a instabilidade dos regimes políticos em regiões como a América Latina, baseando-se na inexistência de uma cultura cívica que desse suporte às instituições.

As formulações baseadas na proposição dos conceitos de cultura política e socialização política, no entanto, foram insuficientes para explicar as diferenças de desenvolvimento econômico e de estabilidade e funcionamento das instituições democráticas.

Nesse aspecto pode ser visto como uma contribuição o estudo de Robert Putnam (1996) sobre a Itália, fundado no conceito de capital social. Embora não tenha criado um conceito fundamentalmente novo, uma vez que autores como Coleman e Bourdieu já o haviam utilizado de outras formas (BAQUERO, 2001), o trabalho de Putnam pode ser considerado um impulsionador de uma nova vertente que busca uma explicação de base cultural para as diferenças encontradas na comparação entre países ou regiões de um mesmo país (KLIKSBERG e TOMASSINI, 2000).

O conceito de capital social compartilha uma visão comunitarista da sociedade, em que os valores de solidariedade são importantes para as definições de comportamento. Tradição que remonta a Tocqueville e Durkeim.

Opõe-se a outra visão de sociedade: a contratualista, mais adequada à visão institucionalista. A visão contratualista se embasa em uma visão individualista, em que as pessoas fazem o contrato social para criar instituições que sirvam de espaço de mediação para os interesses pessoais. As teorias da microeconomia e da escolha racional se sustentam nessa visão de sociedade.

Nesse caso a democracia se sustenta nas instituições. Dificuldades no processo democrático são responsabilidade de instituições falhas, pois não há como mudar o indivíduo.

Essas duas formas de análise do funcionamento da democracia são colocadas como opostas. Ambas podem ser consideradas tanto de um ponto de vista analítico, como teorias para explicar a realidade, como de um ponto de vista normativo, como instrumentos de

intervenção nessa realidade.

Assumindo o ponto de vista de que ambas as teorias são complementares, este trabalho tenta subverter alguns pressupostos de cada uma delas, na construção de uma nova possibilidade de intervenção.

De um lado, incorpora-se da visão institucionalista a perspectiva de que é possível interferir na realidade a partir da modificação das estruturas institucionais e de que a formação destas pode se constituir em um ato racional e deliberado de criação legislativa. Por outro lado, aceita-se uma das críticas da visão culturalista, de que as instituições freqüentemente não funcionam da forma como foram projetadas em abstrato, sendo a racionalidade da criação atingida por fatores ambientais que vão além da projeção da racionalidade instrumental dos atores políticos. Elementos das tradições culturais e práticas sociais são determinantes na forma como atuam as instituições.

A inovação proposta é que este segundo elemento, o da existência de uma realidade social, deve ser assumido como preexistente à proposição da criação de novas instituições ou da reforma das existentes e, portanto, deve ser uma variável agregada no processo de engenharia institucional.

Os estudos de capital social nos últimos anos têm evoluído no sentido de, por um lado, encontrar formas de medir ou determinar o capital existente. Ainda que se reconheça uma natureza relacional na formação do capital social, de outra parte, ao se tomar o conceito de capital, se incorpora uma análise do campo econômico sobre as possibilidades de acumulação e troca. Da mesma forma, trabalhos como os de Baquero (2004) têm buscado no conceito de "empoderamento" o uso do capital social como meio de intervenção social, portanto não como mera mercadoria acumulada, mas fator de transformação das relações sociais.

Como parte desse processo de empoderamento, determinados grupos sociais podem atingir posições de poder, como a eleição para a ocupação de cargos no Executivo ou Legislativo e, a partir da presença nesses postos, usar o poder conquistado no sentido de modificar as instituições existentes, seja para consolidar, seja para buscar avanços em uma partilha democrática de poder.

Um dos resultados não apenas possível, mas freqüente, é que essas novas instituições são criadas utilizando a racionalidade abstrata e acabam não tendo os resultados esperados. Um exemplo analisado a seguir é o dos conselhos de controle de políticas públicas, modelo de participação, criados nos anos 80 e expandido fortemente nos anos 90 no Brasil, como saída para a criação de uma democracia participativa. (GONZÁLEZ, 2005)

A SITUAÇÃO DOS CONSELHOS

Passada mais de década, foram criados e implantados os conselhos nacionais de cada uma das áreas, ainda que com diferentes resultados de funcionamento, conforme discutido em González (2000). Igualmente, foram implantados conselhos nos 26 Estados e Distrito Federal.

A situação dos municípios, onde é mais difícil o controle central, no entanto, é

variada. Com base nos dados do Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU), do Ministério das Cidades (2004), é analisada a seguir a situação da criação de conselhos municipais no País, partindo de uma comparação nas áreas da saúde, assistência social e infância e juventude, para aprofundar nas características desta última.

Nessa análise serão analisados quatro graus de adequação à previsão legislativa. Se cumpridos os requisitos, cada município deveria ter conselhos criados e instalados nas três áreas, com poderes deliberativos e gestão de fundos municipais das respectivas políticas.

Tabela 1 - Existência de Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Sim	5426	98,5	5037	91,5	3949	71,7
Não	75	1,4	459	8,3	1542	28,0
S/Info	6	0,1	11	0,2	16	0,3
Total	5507	100	5507	100	5507	100

Fonte: SNIU, 2004.

Conforme a Tabela 1, pode ser visto que existem conselhos de saúde em 98,5% dos municípios do Brasil, percentual que se reduz a 91,5% na área da assistência e a 71,7% na área da criança e do adolescente.

A disparidade pode ser atribuída à diferença de incentivos externos para criação dos Conselhos. As Normas Operacionais Básicas das áreas da saúde e da assistência social exigem, conforme já dito, como um dos requisitos para a transferência de recursos para a gestão do município, a existência de conselho.

O hábito brasileiro de atender aos requisitos legais apenas no papel começa a ser detectado quando verificamos os dados da Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 - Situação dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Brasil

Situação	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Instalado	5045	93,1	4343	86,3	3162	80,1
Apenas regulamentado	373	6,9	687	13,7	784	19,9
Total	5418	100	5030	100	3946	100

Fonte: SNIU, 2004².

Como se verifica na Tabela 2, entre os conselhos criados, os percentuais variam de 93,1% na saúde, 86,3% na assistência social e 80,1% na infância. Ou seja, parte dos conselhos apresentados como criados ainda não saiu do papel.

Mas há ainda outro elemento a ser levado em conta. Mesmo criados e instalados, em muitos casos os municípios não seguiram as diretrizes legais previstas nas leis federais

para a organização dos conselhos. Se o comando de criação do conselho é seguido, por outro lado mantém-se a resistência à transmissão de poderes, ainda que apenas no dispositivo legal. Essa é a situação verificada na maioria dos conselhos na Tabela 3.

Tabela 3 - Caráter dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Brasil

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Deliberativo	4434	82,1	3886	77,7	3046	77,6
Consultivo	968	17,9	1116	22,3	878	22,4
Total	5402	100	5002	100	3924	100

Fonte: SNIU, 2004.

Segundo as respectivas leis federais, os conselhos deveriam ter caráter deliberativo. No entanto, verifica-se que esse é o caso apenas de 82,1% dos conselhos de saúde e de 77% dos conselhos da assistência e da criança.

O distanciamento entre a previsão da lei orgânica e das leis locais é aprofundando conforme aumenta a exigência de partilha de poder. Isso pode ser constatado ao se analisar os dados sobre a gestão dos fundos municipais³ pelos conselhos, na Tabela 4.

Tabela 4 - Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente Administram Fundos - Brasil

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Sim	2706	50	2074	41,4	1344	34,2
Não	2702	50	2938	58,6	2581	65,8
Total	5408	100	5012	100	3925	100

Fonte: SNIU, 2004.

Neste caso a indicação é de que apenas 50% dos conselhos de saúde administram fundos, com 41,4% dos de assistência e 34,2% dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. Portanto metade dos conselhos de saúde e dois terços dos conselhos da criança existentes não podem exercer uma de suas atribuições precípua. Se for tomado o total de municípios do País, para este último, apenas um quarto dos municípios dá poderes de administrar fundos da infância aos conselhos.

O percentual baixa conforme se analisa o poder maior do conselho. Se foram criados conselhos de saúde em 98,5% dos municípios, apenas 49,1% administram fundos. Na área da infância a queda é mais acentuada, como pode ser verificado no Gráfico 1, havendo uma diferença entre 3.949 conselhos criados, para apenas 1.344 em que o conselho administra fundos. A perspectiva de criar uma democracia deliberativa exigiria um gráfico completamente horizontal. Quanto mais inclinada a linha, maior a distância entre a realidade e a utopia.

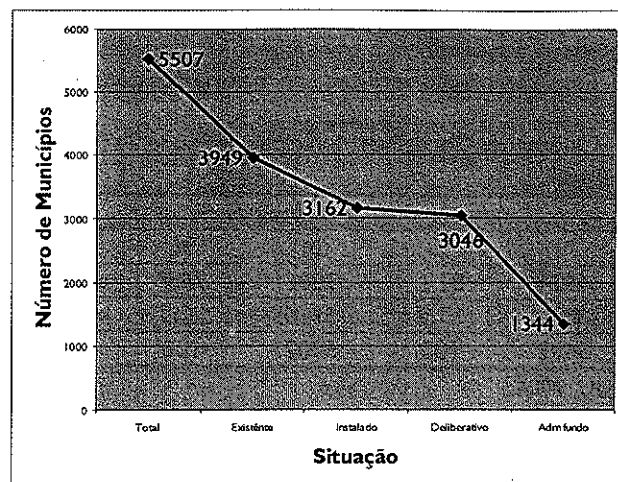


Gráfico I - Situação dos Conselhos da Criança e do Adolescente

Há uma relação entre o padrão de comportamento dos municípios. Municípios que não dão poder de administração de fundos na área da saúde tendem a fazer o mesmo na área da assistência. Em 73,5% (2.158 casos) dos casos em que o conselho da saúde não administra o fundo, o da assistência também não. Em 86,1% (1.786 casos) dos casos em que administra, o da assistência também. Em 81,2% (1.091 casos) dos municípios em que o conselho da criança e do adolescente administra, o da saúde também tem esse poder.

Esses dados indicam que não se trata, portanto, do baixo poder de pressão de um segmento específico da sociedade, envolvido com a política social de uma área determinada (saúde, infância, assistência), mas de um comportamento padrão da administração municipal que afasta o cidadão da tomada de decisões.

Para tentar verificar que fatores podem influenciar este tipo de comportamento, foram feitos testes com algumas variáveis disponíveis. As informações sobre os conselhos foram cruzadas com os dados de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴ do município, com o tempo de existência do município, tamanho da população e partido do prefeito eleito em 2000.

Conforme os dados analisados, parece haver uma relação entre maior IDH e situação dos conselhos. Por exemplo, entre os municípios de maior IDH, aumenta o percentual de conselhos que administram fundos e é menor o percentual de falta de informação.

O ano de criação do município parece ter uma interferência sobre a criação e caráter dos conselhos da criança, embora não tenha o mesmo efeito sobre os da saúde e assistência.

Os municípios mais novos são os que têm percentual menor de conselhos criados e também de conselhos com caráter deliberativo e que administram fundos.

Aparentemente, o tempo de existência do município é um fator de organização da sociedade para interferir na criação dos conselhos. Dos municípios criados depois de

1997, apenas 10,2% tinham conselhos administrando fundos e 39,8% possuíam conselhos, contra 34,9% e 88,8% de municípios surgidos até 1989.

O tamanho do município influi na existência dos conselhos e em seu caráter. Municípios de menos de 10 mil habitantes são responsáveis pelo maior percentual de inexistência de conselhos.

Por outro lado, na correlação com os partidos políticos que venceram a eleição e administram o município a partir de 2000, ainda que partidos mais à esquerda, como PT, PSB ou PV, tenham percentual maior com conselhos instalados, se separados por tamanho do município, os percentuais de municípios sem conselhos também aumentam, indicando que a orientação ideológica não é garantia de funcionamento dos conselhos, como poderia se supor inicialmente.

Outra análise é da distribuição entre as grandes regiões do País dos conselhos criados, como é apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 - Existência de Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente por Grandes Regiões

	Região											
	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro Oeste		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
S/Info	7	1,6	2	0,1	7	0,4	-	-	-	-	16	0,3
Sim	261	58,1	1087	60,8	1210	72,6	1005	86,7	386	86,5	3949	71,7
Não	181	40,3	698	39,1	449	27	154	13,3	60	13,5	1542	28
Total	449	100	1878	100	1666	100	1159	100	446	100	5507	100

Fonte SNIU, 2004.

Desagregando os dados de criação de conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente por grandes regiões do País, nota-se uma disparidade entre dois extremos: de um lado as regiões Norte e Nordeste, com um percentual de conselhos existentes em torno de 60% dos municípios. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, o percentual é de cerca de 86%. A região Sudeste fica em uma posição intermediária.

As regiões Norte e Nordeste são sabidamente as mais pobres do País. Analisando os dados por Estado da Federação, verificam-se os extremos dos maiores e menores percentuais de conselhos criados, conforme pode ser visto na tabela a seguir:

Tabela 6 - Existência de Conselhos segundo alguns Estados

	Estado											
	TO		RN		SP		RS		SC		PR	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
S/Info	5	3,6	--	--	2	0,3	-	-	-	-	-	-
Sim	53	38,1	71	42,8	582	90,2	327	70	288	98,3	390	97,7
Não	81	58,3	95	57,2	61	9,5	140	30	5	1,7	9	2,3
Total	139	100	166	100	645	100	467	100	293	100	399	100

Fonte SNIU, 2004.

Os extremos são, de um lado, o Estado do Tocantins, que tem apenas 38,1% de municípios com conselhos, e Santa Catarina, com 98,3% de municípios com conselhos criados, seguido de perto pelo Paraná, com 97,7%. Muito próximo de Tocantins está o Rio Grande do Norte, com 42,4% de municípios com conselhos. São Paulo, um dos Estados mais populosos do País tem 90,2% dos municípios contando com conselhos da criança e do adolescente. O Rio Grande do Sul fica em uma posição apenas intermediária, com 70%.

Se nos casos de Tocantins, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão, Estados com menor percentual de conselhos, a explicação pode ser encontrada na sociedade fragilizada pela miséria, o mesmo critério não é adequado para explicar a distância que separa o Rio Grande do Sul de outros Estados. Além dos demais Estados do Sul, os Estados do Centro-Oeste e do Sudeste, com exceção de Minas Gerais, contam com percentuais superiores aos do Rio Grande do Sul, todos acima de 90%, com exceção de Goiás, em torno de 80%.

É analisado a seguir o caso do Rio Grande do Sul.⁵ Em relação aos conselhos de saúde, o Estado segue de perto o percentual nacional, com 98,7% dos municípios contando com conselho. O percentual nas outras áreas é pouco menor que o nacional.

Se seria de esperar que o Estado, devido a suas condições de desenvolvimento diferenciadas em relação a outras partes do País, tivesse um situação melhor, isso não se confirma, ficando o Rio Grande do Sul dentro do padrão nacional.

Tabela 7 - Existência de Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Rio Grande do Sul

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Sim	461	98,7	416	89,1	327	70
Não	6	1,3	51	10,9	140	30
Total	467	100	467	100	467	100

Fonte: SNIU, 2004.

Os dados são um pouco mais animadores quando verificamos a informação sobre instalação. Os percentuais de conselhos instalados são relativamente maiores no Estado que o percentual geral do País, como podemos constatar na comparação dos dados da tabela 2 com a tabela 6. Dos 140 municípios que ainda não criaram conselhos da criança, 134 (95,7%) são de municípios com até 10 mil habitantes.

Verificando o ano de criação dos municípios que não dispõem de conselho, 85% (119 municípios) foram criados após 1989, sendo que o percentual de ausência de conselhos aumenta quanto mais novos são os municípios: não há conselhos em 40,4% dos municípios criados entre 1989 e 1992, faltam em 56,3% dos municípios criados entre 1992 e 1996 e em 75% dos municípios criados entre 1997 e 2000.

Tabela 8 - Situação dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Rio Grande do Sul

Situação	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Instalado	444	96,3	375	90,1	289	88,4
Apenas regulamentado	17	3,7	41	9,9	38	11,6
Total	461	100	416	100	327	100

Fonte: SNIU, 2004.

O percentual de instalação é relativamente maior no Rio Grande do Sul, comparado com o dado nacional, chegando a quase 8% de diferença na área da infância, indicando que o problema maior no Estado está no momento da criação, não em sua instalação.

Já quanto a dotar o conselho de poderes de deliberação das políticas sociais, de acordo com o dispositivo federal, os dados gaúchos são semelhantes aos nacionais, com variações de 2 a 3 pontos percentuais, como mostra a Tabela 9.

Tabela 9 - Caráter dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente - Rio Grande do Sul

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Deliberativo	393	85,2	334	80,3	266	81,3
Consultivo	68	14,8	82	19,7	61	18,7
Total	461	100	416	100	327	100

Fonte: SNIU, 2004.

Se compararmos os dados do Rio Grande do Sul com outros Estados da Federação com percentuais maiores de conselhos com poder deliberativo, no Paraná estes são 83,3% e em Santa Catarina 86,8% dos conselhos. O Estado com maior percentual de conselhos da criança deliberativos é o Mato Grosso do Sul, com 89%.

Também no caso do poder de administração de fundos, os conselhos do Rio Grande do Sul têm um percentual praticamente igual ao nacional, com variações de 2 a 3 pontos, como pode ser visto na Tabela 10.

Tabela 10 - Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente Administram Fundos - Rio Grande do Sul

	Saúde		Assistência		Criança	
	N	%	N	%	N	%
Sim	238	51,6	182,0	43,8	122	37,3
Não	223	48,4	234,0	56,3	205	62,7
Total	461	100	416,0	100	327	100

Fonte: SNIU, 2004.

Se a análise for específica da área da infância, comparando o Rio Grande do Sul com outros Estados, verifica-se que o maior percentual de municípios administrando fundos da criança encontra-se em Santa Catarina, com 55,2%. Paraná, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul têm percentual em torno de 46%, enquanto no Rio Grande do Sul este fica em apenas 37,3%.

Algumas pequenas diferenças positivas de nosso Estado, no entanto, não merecem ser comemoradas. Por um lado podem ser devidas à não inclusão dos novos municípios criados mais recentemente e, por outro lado, apenas colocam o Estado dentro do mesmo patamar do resto do País, não o qualificando como em situação diferenciada.

Em outro trabalho sobre o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre (GONZÁLEZ, 1997), foi levantada hipótese sobre as limitações da capacidade de ação do conselho, com base nas possibilidades de bloqueio ou esvaziamento de seu poder ou na manipulação de suas deliberações. Essas proposições ficam distantes das situações reais em outras partes do País. A questão não chega ao ponto de discutir se realmente há democracia interna ou manipulação nas decisões do conselho. A própria natureza dos conselhos é negada em seu processo de criação.

Essa constatação normalmente dá margem a duas atitudes: No campo analítico, a busca de explicações teóricas para a ocorrência desses fatos. Uma das possibilidades está justamente no uso do conceito de capital social, associando a ausência de uma comunidade organizada à criação de conselhos aos quais falta a capacidade de intervenção proposta nas leis nacionais. No campo de intervenção, a prática mais comum tem sido a tentativa de reforma institucional, através da pressão externa, por medidas de conselhos nacionais, como o CONANDA ou o CNAS, ou regulamentos, como as Normas Operacionais Básicas nas áreas de saúde e assistência social.

Essa experiência concreta, no entanto, não tem sido suficiente para reformular a prática de criação de novas instituições, pela via legislativa, de forma abstrata e, geralmente, sem levar em conta a realidade local. Essa é a novidade da proposição em relação ao uso do conceito de capital social que será discutida a seguir.

QUAL O USO DO CAPITAL SOCIAL NA ENGENHARIA INSTITUCIONAL

Como verificamos no exemplo da criação de conselhos de controle de políticas públicas, foram criados organismos de participação, em escala nacional, sem levar em conta as realidades locais.

A criação de instituições, por mero comando legal, de cima para baixo, pode dar a falsa impressão de que está em curso um efetivo processo de democratização da tomada de decisões, com uma ampliação dos canais de participação da sociedade. Essa visão distorcida pode inclusive contribuir para a ausência de outras medidas necessárias para uma efetiva transformação. Por outro lado, a população, sufocada pelo aumento de organismos, sem ver resultado efetivo na sua criação, pode reforçar a desconfiança nos mecanismos institucionais, enfraquecendo processos de participação.

Um estudo anterior sobre os processos locais de formação de capital social poderia

ter contribuído na criação de um sistema mais flexível, que levasse em conta as diversas realidades locais.

Por exemplo, dada a diferente capacidade de organização de municípios de grande e de pequeno porte, não poderia se esperar que, com a proliferação de conselhos, fosse possível encontrar suficientes grupos organizados, em determinados municípios, para ocupar todas as vagas em conselhos criados. Como resultados, temos ou a superposição de representantes, que participam de mais de um conselho ao mesmo tempo, ou a pura e simples inexistência ou fragilidade do conselho por falta de grupos que o componham.

Uma análise das diferenças culturais e dos processos locais de formação de capital social deveria ser aliada a instrumentos de análise geográfica, permitindo detectar deficiências nos processos de mobilização social e intervenções no sentido de fomentar mudanças.

Da mesma forma como deveria haver flexibilidade para construir instituições adaptadas às realidades locais, por outro lado não se deve condenar a uma forma de "subdemocracia" aqueles que vivem em comunidades em que o processo de articulação social é pouco desenvolvido. A flexibilidade deve incluir a possibilidade de mudar as instituições à medida que essas comunidades alcancem graus maiores de organização social e política.

Em certo sentido, da mesma forma que o sistema de administração do sistema único de saúde (a chamada Norma de Operação Básica) prevê diferentes graus de transferência de responsabilidades, instrumentos de participação poderiam ter formas flexíveis de mudança de sua estrutura.

A existência de instrumentos na relação entre as esferas administrativas que monitorem o efetivo funcionamento dos mecanismos de participação, premiando com maiores poderes ou recursos os municípios em que o processo avança, pode ser um meio de fomentar a mudança.

Por outro lado, esse processo não pode ser feito de cima para baixo, de forma autoritária. Não podemos cair em um "iluminismo" autoritário, centralizado nos organismos ou representações nacionais, que pretenda ter todas as respostas e saber melhor que a população o que é bom ou não para ela. Neste caso, estaríamos saindo do controle das elites locais tradicionais, para reviver uma forma de autoritarismo burocrático. Embora suas diferenças, nenhuma das hipóteses contribuiria para melhorar realmente a vida dos cidadãos.

Institutional engineering and social capital

ABSTRACT

In Brazil, as in other countries, law defines new institutions abstractedly, not taking in account social conditions. In this context, social capital has been used as an explanatory variable for institutional problems. This paper analyses the creation of local councils of

health, social assistance and childhood, proposing the usage of social capital as an element in institutional engineering, before the definition of new institutions

Keywords: Social capital. Democracy. Institutional engineering.

Notas

- ¹ Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. E-mail: stumpf@netu.unisinos.br
- ² A diferença entre o número de conselhos criados apontados na tabela I e os totais de conselhos nas tabelas seguintes é devido à existência de casos sem informação.
- ³ Fundos aqui se referem aos fundos especiais, tipo de estrutura com autonomia de gestão orçamentária prevista na lei 4320/64, e não à mera gestão de recursos financeiros.
- ⁴ O IDH é um índice criado por organismos da ONU para permitir a comparação da situação entre países com base em dados objetivos. Leva em conta fatores como escolaridade, expectativa de vida e renda.
- ⁵ Os dados disponíveis no SNIU são para o total de 467 municípios. Hoje o Estado conta com 496, com a criação de novos municípios em 2000.
- ⁶ MS = 46,5%, RJ = 46,5%, PR = 46,1%

Referências

- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture*. Political attitudes and democracy in five nations. Newbury Park Sage, 1989.
- BAQUERO, Marcello. Alcances e limites do capital social na construção democrática. In: BAQUERO, Marcello. (Org.) *Reinventando a sociedade na América Latina*. Cultura política, gênero, exclusão e capital social. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001, p.19 a 49.
- BAQUERO, Marcello. (Org.) *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.
- BRASIL, Ministério das Cidades. *Sistema Nacional de Indicadores Urbanos*. Banco de dados on line. 2004.
- FUKUYAMA, Francis. O Fim da História e o Último Homem. In: *A experiência do Século*. Porto Alegre: Palmarina, 1992, p. 09-17.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Avaliação da Implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em Porto Alegre*. In: GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf e VIOLA, Solon Eduardo Annes. Educação e Direitos: experiências e desafios na defesa de crianças e adolescentes. Canoas/PortoAlegre, Celes/MNMMR 1997, p. 69 a 95.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas - uma análise comparativa*. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política UFRGS, 2000. Tese de Doutorado.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Direito, democracia e nova institucionalidade: uma análise da criação de conselhos municipais de controle de políticas públicas. In: ROCHA, Leonel e STRECK, Lênio (Orgs.). *Constituição, sistemas e hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 33 a 48.

KLIKSBERG, Bernardo; TOMASSINI, Luciano (Comp.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires. Fondo de Cultura/Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe and WHITEHEAD, Laurence. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1986.

PUTNAM, Robert D. *Bowling alone*. The collapse and revival of american community. New York: Touchstone, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia*. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Como mudam as constituições. Brasília: Ed. UnB, 1996.

Data do recebimento: 25/05/2006

Data do aceite: 17/08/2006