

Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades  
Brasília, 23 a 26 de abril de 2012.

Renda e Direitos  
Coordenação: Karina Duailibe

**Serviços públicos e democracia:**  
qualidade de vida e desigualdades em três cidades da América Latina

Bianca de Freitas Linhares (UFRGS)  
Marcello Baquero (UFRGS)

**Resumo**

Desde a redemocratização de países na América Latina, na década de 1980, se tem verificado avanços poliárquicos incontestáveis na região. Além dos avanços procedimentais, a consolidação da democracia neste continente é defendida mais intensamente com a ascensão de governos de esquerda, cuja agenda social, em princípio seria mais redistributiva. No entanto, a qualidade da democracia na região é colocada em xeque, uma vez que em seu campo social pouco se tem avançado. Aspectos como desigualdade, pobreza e exclusão, materializados em dificuldades para acessar serviços públicos de qualidade (como saúde, educação, segurança) são fatores de afastamento da sociedade em relação ao Estado – o que diminui a qualidade da democracia em sua dimensão equitativa. Nesse sentido, com base em survey empreendido em cidades do Brasil, Chile e Uruguai em 2005, este trabalho busca verificar a relação entre a qualidade de serviços públicos (como indicadores de qualidade de vida) e democracia. Como premissa do estudo, partimos da idéia de que na relação Estado-Sociedade, o capital social surge como uma forma de mediação e, ao mesmo tempo, como promotor de qualidade de vida, de redução de pobreza, de desigualdade e de exclusão, por meio da inclusão dos cidadãos no processo político.

**Palavras-chave**

Democracia; Desigualdade; Qualidade de Vida; Serviços Públicos; Capital Social.

**Introdução**

A produção intelectual latino-americana na área de Ciência Política tem mostrado, nos últimos anos, de forma sistemática, os significativos avanços democráticos na região. Ao considerarmos a produção de autores como Dahl (1997), Huntington (1989) e Schumpeter (1984), no que diz respeito aos itens de consolidação democrática, os países latino-americanos podem ser considerados consolidados no seu sentido formal, pois essa consolidação é o resultado da prevalência de instituições, da realização de eleições livres e da participação popular com livre expressão. Em um sentido mais amplo, nos países latino-americanos constatam-se os três conjuntos de oportunidades dadas aos cidadãos, que são os quesitos de Dahl (1997) à democracia: I) a oportunidade de ter as preferências dos cidadãos consideradas

igualmente na conduta do governo; II) a oportunidade de exprimir preferências, e III) a oportunidade de formular suas preferências<sup>1</sup>.

Essa linha de análise, no campo da Ciência Política, tem se mantido e se reforçado nas últimas décadas. Contudo, levando-se em conta a dimensão social, estudos levados a cabo por pesquisadores, em uma outra linha de análise, têm mostrado que, apesar da estabilidade verificada, esta não pode ser encarada como definitiva. Um exemplo desse tipo de estudo é o de Coutinho (2006), que apresenta dados sobre a estabilidade política na América do Sul no período de 1990 e 2006. O autor utiliza o Índice de Estabilidade Política (IEP)<sup>2</sup>, que varia de -1 (menos estável) a +1 (mais estável) e é composto pelos seguintes indicadores: estados de exceção (instauração de estado de sítio em alguma localidade do país), interrupção do mandato presidencial (processo de impugnação, renúncia ou tentativa de antecipação de eleições), golpes de estado (rumores, tentativas, golpes e contragolpes), guerra civil (guerrilhas, violação de acordos, embates entre grupos, assassinato de autoridades) e revoltas sociais (ações violentas que envolvem grande público contra o governo central, por mais de um dia) (OPSA, 2006, p. 6).

Coutinho mostra que, apesar de países como Brasil, Uruguai e Chile apresentarem índices de estabilidade robustos (respectivamente 0,94; 1,0 e 1,0), outros países como Peru (-0,27), Bolívia (-0,21) e Colômbia (-1,0) mostram-se bastante instáveis (COUTINHO, 2006). Com isso, a análise da consolidação democrática, mesmo do ângulo institucional, deve ser realizada com alguma moderação. Claro está que os exemplos apontados são os extremos da análise, e pressupostos de uma poliarquia podem ser conferidos em algum grau nos diferentes países desta região.

Na análise de Coutinho (2006) e do OPSA (2006), a utilização de uma dimensão teórica maximalista sugere que a atuação das massas é importante. As revoltas sociais podem ocorrer por diversos motivos, sendo a massa o seu corpo ativo. O elemento “cidadão” toma corpo no momento em que passa a agir em grupo por uma causa comum. E o enfrentamento

---

<sup>1</sup> Consideramos importante ressaltar que em cada uma das três condições há um conjunto de oportunidades, compreendidas como garantias, que as instituições devem assegurar para um grande número de pessoas. Assim, para a condição de “formular preferências” deve-se garantir: a liberdade de formar/aderir a organizações, a liberdade de expressão, o direito de voto, o direito de líderes políticos disputarem apoio e o não monopólio da informação. Sobre a condição de “exprimir preferências”, é preciso, além das garantias já apontadas, assegurar: a elegibilidade para cargos políticos e eleições livres e idôneas. Finalmente, para a última condição, somadas as garantias anteriores, é necessário assegurar instituições que permitam com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras maneiras de publicizar preferências da população (DAHL, 1997).

<sup>2</sup> A tese de Coutinho (“Crises institucionais e mudanças políticas na América do Sul”) serviu de base para o desenvolvimento do Índice de Instabilidade Política, bem como o conceito de Índice de Estabilidade Política, utilizados pelo Observatório Político Sul-Americano (OPSA) para mapear a estabilidade e a violência política na América do Sul (OPSA, 2006).

ou outras formas não-convencionais de participação são maneiras de pressionar o governo para alcançar seus resultados desejados. Assim, se a massa, organizada, consegue desestabilizar governos, sinaliza-se que, para além das (ou juntamente às) questões institucionais, a microanálise passa a ser imprescindível para os estudos sobre a estabilidade democrática.

Reflexões que vão além da dimensão formal da democracia têm sido propostas, entre as quais, as mais significativas são a democracia deliberativa de Habermas (2003), a democracia radical de Mouffe (2000), a democracia participativa de Pateman (1992) e a democracia reflexiva de Giddens (2000). Embora essas teorias tenham avançado significativamente na tentativa de esclarecer a importância de incluir cidadãos na política, do ponto de vista de sua aplicabilidade ao contexto latino-americano, mostram-se incompletas na medida em que, na realidade, persistem atrasos entre o consenso das lideranças políticas e dos cidadãos a respeito da qualidade de vida, avanços sociais e o envolvimento político.

Neste trabalho, a premissa básica subjacente ao tema da democracia e avaliação de serviços públicos, é de que além das condições institucionais e econômicas, são inegáveis a cultura política e o papel do cidadão como aspectos essenciais para compreender a evolução democrática de uma sociedade. A este respeito, Moisés (1995, p. 98) sugere que se a “cultura política não é suficiente para sozinha levar à mudança de um regime político, é, claramente, um elemento indispensável da sua construção social”.

Com base nessa premissa, pode-se argumentar que a assimetria entre a democracia como um valor e a insatisfação com os seus resultados parece ocorrer mais reincidentemente em países em desenvolvimento, como os da América Latina. Nesta região, a desigualdade e a exclusão social são aspectos predominantes, ao contrário dos países desenvolvidos onde seu sucesso parece estar relacionado à provisão universal de educação básica e serviços de saúde bem como ao estabelecimento de estados de bem estar altamente distributivos (BID, 2000). Esses aspectos favoreceram o desenvolvimento de valores pós-materialistas, como a participação popular, uma das bases para a manutenção da democracia política e social, segundo Inglehart (1997).

No entanto, na perspectiva de Kliksberg (2006), as intenções participatórias encontram obstáculos e resistências na sua materialização, tornando-se necessário o encontro de outros caminhos que motivem as pessoas a se engajarem ativamente na arena política. Nesse sentido, o capital social aparece, então, como o elo de (re)ligação da sociedade e dela com o Estado, propiciando cidadãos com maior senso de eficácia política, o que, em última instância, beneficiará a democracia.

Os objetivos deste trabalho, neste cenário, são:

- a) Verificar como brasileiros, uruguaios e chilenos avaliam os serviços públicos;
- b) Examinar a percepção dos entrevistados sobre a qualidade de vida;
- c) Avaliar a relação entre avaliação de serviços públicos (desigualdade) e a satisfação com a democracia.

Para alcançar os objetivos propostos, utilizam-se dados de pesquisa quantitativa realizada nas cidades de Porto Alegre (Brasil), Montevideu (Uruguai) e Santiago (Chile), coordenada pelo Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina da UFRGS, no ano de 2005<sup>3</sup>. Com base nesses dados serão apresentados frequências e cruzamentos de variáveis a fim de verificar a qualidade de vida dos entrevistados bem como para testar a existência de associação entre qualidade de serviços e satisfação com a democracia. Também será apresentado o índice de Qualidade de Serviços Públicos, construído a partir dos dados da pesquisa. A amostra é constituída por cidadãos a partir da idade eleitoral, totalizando 510 casos em Porto Alegre, 500 em Montevideu e 500 em Santiago. A amostra foi calculada de forma que os resultados obtidos junto aos entrevistados podem ser generalizados para a totalidade populacional destas cidades.

### **Qualidade de Vida e Democracia**

O conceito de qualidade de vida tem sido alvo de controvérsias. São vários os autores que buscam determinar o significado da expressão, pois qualidade de vida é um termo que suscita múltiplos entendimentos, possuindo diferentes enfoques de acordo com a área de conhecimento em que é utilizado. Por exemplo: quando o conceito é associado à ecologia, refere-se à preservação do meio ambiente para melhoria das condições naturais do bem viver. Na área econômica a qualidade de vida está atrelada à possibilidade de adquirir bens e possuir estabilidade financeira. Na dimensão hedonista, é atingir sentimentos de felicidade, de satisfação e de confiança. Já na visão política e social – campo de análise do presente artigo – a qualidade de vida está associada ao acesso a bens e serviços públicos, à participação política e à credibilidade depositada nas instituições e nas escolhas políticas.

De maneira geral, a qualidade de vida indica a forma como as pessoas se enquadram dentro de um conjunto de indicadores e dimensões de vida. Portanto, esse conceito vai além da avaliação da condição econômica do sujeito, envolvendo relações sociais (dimensão hedonista), grau de

---

<sup>3</sup> A pesquisa intitulada “Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na promoção da cidadania e qualidade de vida na América Latina – um estudo comparado entre cidades do Brasil, Chile e Uruguai” contou com o financiamento do CNPq.

integração à sociedade (senso de pertencimento) e sua saúde (vida) (BAQUERO, 2007a, p.44).

Para Baquero (2007a) há quatro conjuntos de fatores importantes na geração de qualidade de vida: fatores políticos, econômicos, institucionais e de desenvolvimento humano. Os fatores políticos dizem respeito à melhor alocação de recursos e bens por parte das instituições considerando as necessidades dos cidadãos. Os econômicos se referem à renda como geradora de bem-estar nos indivíduos. Os fatores institucionais, ao indicar a relação da sociedade com as instituições, apontam que uma melhor qualidade de vida está ligada ao processo legal, à governança ética e confiança nas instituições. E os fatores de desenvolvimento humano são os indicadores convencionais de qualidade de vida (como índice de mortalidade infantil, expectativa de vida, índice de fertilidade, entre outros). Entretanto, o autor afirma que a relação entre qualidade de vida e o processo de construção democrática não tem sido objeto de muitos estudos. Essa questão será tratada mais detidamente adiante.

Sobre a crescente ênfase na qualidade de vida, Paulo Krischke (2000), em uma leitura acerca dos escritos do cientista político Ronald Inglehart, afirma que este é um traço típico da pós-modernidade. As pessoas que possuem preocupações mais imediatas com a qualidade de vida, e não com questões de segurança ou de economia, teriam passado por uma mudança cultural. Elas teriam saído de uma compreensão de vida materialista (em que as necessidades básicas do ser humano devem ser perseguidas) para uma visão pós-materialista (na qual se tornam relevantes aspectos como a qualidade de vida, a livre expressão, a participação nas decisões da comunidade) (INGLEHART, 1997).

Portanto, segundo Inglehart, o maior interesse na qualidade de vida seria uma característica de sociedades que já teriam suas necessidades básicas asseguradas. Assim, ter como principal preocupação uma boa qualidade de vida implicaria que a população estivesse confiante quanto à economia do país, às políticas públicas governamentais, à segurança física, à saúde, à educação, entre outras.

Como pode ser verificado em várias pesquisas realizadas na América Latina, como o World Values Survey e o Latinobarômetro, a avaliação da cultura política típica da região indica que as suas populações não podem ser caracterizadas como pós-materialistas. Apesar da crítica de Rodríguez (2000) quanto ao conceito de necessidade básica (o autor afirma que esse conceito só pode ser utilizado pelas pessoas que a vivem e, por isso, a definem) é inegável que na América Latina são constantes os problemas para suprir, para algumas

parcelas da população, necessidades como a alimentação, a segurança, o saneamento básico, a educação e a saúde, aqui entendidas como “necessidades básicas”. Assim, a qualidade de vida, para esses grupos, vai abranger questões que não se enquadram no sentido pós-materialista, mas sim no materialista.

Para Baquero e Linhares (2005, p. 14) “há um consenso a respeito de que a qualidade de vida se refere à busca incessante da equidade através do desenvolvimento”. Nesse sentido, as políticas públicas, que devem abranger a maior parte da população, exercem importante papel sobre a qualidade de vida da coletividade. A melhor qualidade de vida na América Latina abrange temas que trazem questões ainda não solucionadas para a população, como assegurar a preservação ambiental, oferecer uma melhor infra-estrutura urbana, mais segurança física, maior segurança econômica, amplo acesso a bons serviços públicos (principalmente em relação ao ensino e à saúde) e a diminuição da desigualdade social. Para quem não tem possibilidades de aquisição de bens materiais, o acesso a serviços pode ser a diferença que permitirá uma melhora qualitativa em sua vida.

Com base nesse suposto, uma avaliação da qualidade de vida dos latino-americanos se faz necessária. A partir dos dados dos questionários obtidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago passa-se a verificar a percepção dessas populações quanto a sua qualidade de vida. Nosso estudo considera indicadores de qualidade de vida dos indivíduos o seu acesso a bens e serviços, a boa qualificação dos serviços públicos e do bem-estar econômico.

O primeiro ponto a ser examinado se refere a como os cidadãos dessas cidades percebem os principais problemas de caráter material, ou seja, as necessidades básicas.

Tabela I – Tem sempre, ou às vezes, dificuldade para pagar ou obter (%)

	<b>PoA/ (n)</b>	<b>Mont/ (n)</b>	<b>Sant/ (n)</b>
Alimentação	41,2 (497)	42,0 (500)	49,4 (500)
Medicamento	46,9 (497)	44,6 (500)	53,7 (499)
Energia Elétrica	44,2 (496)	40,4 (500)	48,4 (500)
Água	38,6 (495)	36,6 (500)	47,0 (500)
Vestuário	52,4 (496)	53,6 (500)	49,3 (499)
Transporte	38,4 (495)	39,2 (500)	48,0 (498)
Moradia	39,5 (496)	36,3 (499)	31,3 (485)
Acesso à justiça	39,2 (490)	21,9 (497)	28,3 (427)

Fonte: Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida: estudo comparado entre cidades do Brasil, Uruguai e Chile- NUPESAL-UFRGS (2005).

Na Tabela I constata-se que os cidadãos das três cidades identificaram algum tipo de dificuldade para pagar ou obter, principalmente, vestuário, medicamentos, energia elétrica e alimentação. Os percentuais apresentados em Porto Alegre e Montevideu são parecidos, enquanto os apresentados em Santiago do Chile se distanciam um pouco das duas primeiras. Em Santiago se tem mais dificuldade para acessar alimentos, medicamentos e energia elétrica, mas em compensação a dificuldade para comprar roupas é menor em relação à Porto Alegre e Montevideu. Apesar dessas diferenças, em uma avaliação global as porcentagens para todas as cidades são elevadas e indicam que a qualidade de vida da população, no que tange o acesso a bens e serviços, é considerada deficiente e longe de ser atingida.

De forma geral, esses dados sugerem um distanciamento entre Estado e sociedade, traduzindo-se em um dilema no qual as instituições governamentais, e o mercado, não têm conseguido prover serviços sociais essenciais à população. Tal situação tem criado desconfiança dos cidadãos em relação às instituições formais, exigindo reformas eficientes e inclusivas da sociedade civil.

Nessa linha de análise, o próximo tema que nos interessa examinar diz respeito a como os cidadãos das três cidades qualificaram os serviços públicos.

Tabela II – Avalia como “Bom” os serviços públicos (%)

	PoA/ (n)	Mont/ (n)	Sant/ (n)
Saúde	13,2 (500)	21,9 (470)	12,2 (499)
Educação	22,2 (499)	27,3 (490)	19,7 (498)
Esporte/Lazer/Cultura	36,9 (499)	30,7 (463)	24,2 (495)
Transporte	58,8 (500)	32,6 (491)	11,4 (499)
Segurança	5,8 (499)	7,4 (497)	6,6 (499)
Saneamento Básico	25,0 (500)	45,6 (491)	-
Habitação	20,8 (500)	22,4 (483)	17,8 (494)

Fonte: Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida: estudo comparado entre cidades do Brasil, Uruguai e Chile- NUPESAL-UFRGS (2005).

Da avaliação dos serviços públicos nas três cidades pesquisadas depende-se que, de maneira geral, estes não são bem qualificados pelos cidadãos. Os serviços melhor avaliados foram: em Porto Alegre o transporte (59%), em Montevideu o saneamento básico (45%) e em Santiago os de esporte/lazer/cultura (24%).

No caso de Porto Alegre, o serviço de transporte público abrange toda a malha porto-alegrense, tendo a Companhia Carris Porto-Alegrense (empresa pública de transporte público - ônibus) recebido prêmios referentes, entre outros, à qualidade do transporte coletivo e à

responsabilidade social da empresa (CARRIS, 2007). Em Montevideu, dados da UNICEF sobre saúde na cidade, referentes a 2004 (que permitem a avaliação da população sobre os seus resultados em 2005), indicam que 100% da população urbana e 99% da rural usufruem serviços de saneamento básico (UNICEF, 2007). Esses serviços foram qualificados como bons, mas os demais listados não possuem a avaliação boa tão elevada, inclusive no caso chileno.

Serviços básicos essenciais como segurança, habitação e saúde tiveram baixos percentuais de avaliações positivas. A área que sofreu a pior avaliação, para as três cidades, foi a da segurança. Dados sobre o número de homicídios no Brasil, no Uruguai e no Chile, publicados pela Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento, revelam que a taxa para cada 100.000 habitantes manteve-se praticamente constante de 2002 a 2004. Para o Brasil a taxa baixou de 28,4 no ano 2002 para 27,4 em 2004. No Uruguai, a redução deu-se de 6,46 em 2002 para 5,64 em 2004. E, em Santiago, foi de 1,9 para 1,7 no mesmo período<sup>4</sup>. Entretanto, o sentimento de insegurança dos latino-americanos não reflete apenas as taxas de homicídio, mas uma gama de ações que passam a fazer parte do cotidiano da população, como furtos, assaltos, sequestros-relâmpago, latrocínios, etc..

Outra área fundamental para a população é a educação. É por meio dela que as raízes das desigualdades começam a serem sanadas, pois uma consequência do fortalecimento do capital humano é o desenvolvimento econômico e social equitativos. Ao lado da educação, a saúde é outro serviço essencial para o bom desenvolvimento da população e do Estado. Dados da Cepal (2005) indicam que, de 1990 a 2004, no Brasil, no Uruguai e no Chile não foram substantivas as alterações de investimento nas áreas de educação ou na de saúde. Na educação, o Brasil investiu em 1990 3,1% do PIB, e em 2004 investiu 2,5%. O Uruguai fez investimentos da ordem de 5,1% do PIB em 1990, para em 2004 investir 4,4%. O Chile apresentou um acréscimo não tão tímido - de 2,7% do PIB, passou a investir 4,4%. Já na saúde, o Brasil investiu 2,9% do PIB e passou a investir em 2004 3,5%; o Uruguai os investimentos diminuíram de 3,1% para 2,8%; e o Chile aumentou o percentual investido de 2% do PIB para 2,8%. Nas palavras de Baquero,

o acesso à educação de qualidade e serviço de saúde deve ser a principal prioridade de políticas sociais e agendas de reforma. Isso significa que os investimentos nessas suas áreas devem ser de tal magnitude que consigam dar conta adequadamente das demandas da população por meio de políticas

---

<sup>4</sup> Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista\\_de\\_pa%C3%ADses\\_por\\_taxa\\_de\\_homic%C3%ADdio\\_internacional](http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_pa%C3%ADses_por_taxa_de_homic%C3%ADdio_internacional)>. Acesso em: 20 mar. 2012.



sociais, para construir sociedades igualitárias. Uma política social se refere ao conjunto de ações consistentes entre si e orientadas para proteger e promover o desenvolvimento de recursos humanos de um país. Há uma convergência em relação aos elementos considerados essenciais para o desenvolvimento dos recursos humanos, sendo eles: o emprego, os serviços de saúde, a educação, a moradia, o transporte público e a segurança (BAQUERO, 2007b, p.40-41).

De acordo com o apontado acima, de maneira geral, nenhuma das áreas indicadas por Baquero como essenciais estão sendo implementadas com qualidade (exceto a área de transporte em Porto Alegre).

Outro aspecto da qualidade de vida diz respeito ao bem-estar econômico. A Tabela III apresenta os dados sobre essa dimensão.

Tabela III- Você consegue poupar algum dinheiro no final do mês ? (%)

	PoA	Mont	Sant
Sim	10,6	8,6	23,6
Às vezes	25,5	16,5	20,0
Não	59,9	74,9	56,4
NS/NR	4,1	0,0	0,0

N Poa= 496; N Mont= 490; N Sant= 500

Fonte: Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida: estudo comparado entre cidades do Brasil, Uruguai e Chile- NUPESAL-UFRGS (2005).

A qualidade de vida de uma população é o reflexo da qualidade democrática alcançada por um país, sendo, portanto, um indicador central na medida em que propicia sensação de segurança às pessoas, possibilitando a materialização do hedonismo na sociedade. Os dados da Tabela III mostram que o fato de poder guardar parte de seus ganhos financeiros sugere que as necessidades básicas de um pequeno grupo, em cada cidade, estão sendo satisfeitas (caso contrário investiriam todos os seus recursos monetários para cobrir as suas necessidades). Mas, para a maior parte dos cidadãos das três localidades – mais da metade dos entrevistados em cada cidade –, não é possível poupar qualquer quantia de dinheiro no final do mês. Quem menos consegue poupar são os uruguayos (75%), seguidos pelos brasileiros que conseguem poupar, mas não sempre (25% poupam às vezes), ao passo que os cidadãos de Santiago são os que mais poupam com assiduidade (24%). Esse quadro permite afirmar que a qualidade de vida dos latino-americanos não atinge os patamares do que se possa ser considerado adequado e que propiciam uma boa vida, podendo estar vinculados a uma questão que preocupa os latino-americanos: o desemprego. Como apontado por Baquero (2007b), o emprego é o ponto fulcral na luta contra a desigualdade. O fato de que a maior

parte dos cidadãos não consegue poupar financeiramente gera uma insegurança quanto ao futuro, bem como os impossibilita de acessar serviços por vias não-públicas (como saúde e educação privadas).

Os dados das tabelas apresentadas até aqui mostram que as populações das três cidades latino-americanas, apesar de suas diferenças econômicas, políticas, sociais e culturais, têm problemas semelhantes. A dificuldade para ter acesso a bens e serviços enfrentada por parte significativa das populações das três localidades, o problema da falta de qualidade de serviços essenciais (destacando-se a falta de segurança pública) e os fatores econômicos mostram o grau de desigualdade em que se encontram os cidadãos latino-americanos. Para analisar como as pessoas entrevistadas avaliam a qualidade dos serviços públicos, foi construído um índice de qualidade de serviços públicos<sup>5</sup> (compreendido com importante indicador de qualidade de vida). Os dados da Tabela IV apresentam os resultados.

Tabela IV- Índice da qualidade dos serviços

	PoA	Mont	Sant
Boa	14,6	21,24	8,8
Mais ou menos	62,4	59,2	47,3
Ruim	23,0	19,6	43,9

N Poa= 466; N Mont= 424; N Sant= 410

Fonte: Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida: estudo comparado entre cidades do Brasil, Uruguai e Chile- NUPESAL-UFRGS (2005)

Os dados da Tabela IV indicam que a maior parte da população das três cidades, ao considerar os serviços indicados em uma única dimensão (da Qualidade dos Serviços Públicos) se posiciona em um nível mediano. Mas, não deixa de ser preocupante o fato de que 20% da população de Montevideú, 23% da de Porto Alegre, e 44% dos cidadãos de Santiago qualificam os serviços públicos como ruins.

Os dados mostrados até aqui podem ser considerados como um reflexo da fragilidade democrática. Isso porque a democracia seria vista como um sistema no qual a equidade seria, talvez, um dos melhores resultados. Na medida em que se está lidando com seres humanos, a questão democrática se insere no debate entre o ideal e o real. Se, por um lado, definem-se

---

<sup>5</sup> O índice é composto pelas variáveis da Tabela II, e considera a ponderação das três possibilidades de resposta para cada serviço (Qualidade Boa/Mais ou menos/Ruim). Para construir o índice, primeiramente foi realizada uma análise fatorial de componentes principais, para definir se havia uma dimensão que incorporasse ao menos parte dos serviços citados. Uma vez verificada a dimensão comum, foi calculada uma escala, que forneceu um valor para cada entrevistado que tivesse respondido todas as questões relevantes à escala. Na última etapa, a escala foi dividida em intervalos iguais, dando origem ao Índice de Qualidade dos Serviços.

metas a serem alcançadas numa perspectiva ideal de democracia, se essas metas não são alcançadas, é possível avaliar até que ponto se tem avançado de fato. Nos países aqui analisados, o que se tem encontrado, mais de 20 anos após a transição democrática, são entraves para alcançar uma melhor qualidade de vida e a manutenção de desigualdades inclusive no acesso a bens e serviços. Tal quadro tende a fortalecer a insatisfação dos latino-americanos com a democracia.

Organizações que se ocupam da avaliação do atual estágio da democracia na América Latina convergem para a ideia de que a decepção com as instituições democráticas não reflete meramente uma situação conjuntural ou de insatisfação temporária com as políticas públicas, mas são reflexo de um processo de caráter estrutural de desafeição com a política. O afastamento consciente da esfera pública, por parte dos cidadãos, compromete o bom funcionamento do sistema democrático, na medida em que possibilita a monopolização do poder pelos grupos de pressão economicamente mais fortes, além de permitir a economização da política.

Esses elementos têm sido identificados, por vários autores (KLIKSBERG, 2001; SILVA, 2001; PARGA, 2001; BAQUERO, 2005), como responsáveis pela manutenção de uma cultura política pouco afeita à valorização dos princípios democráticos, bem como pela permanência de práticas políticas deletérias, tais como o fisiologismo, o clientelismo, o patrimonialismo e o personalismo. Tais práticas comprometem a consolidação da democracia na sua dimensão mais substantiva e social. Quando isto ocorre, a possibilidade de se institucionalizar uma democracia instável aumenta significativamente. Argumentamos que este é o caso da América Latina, onde apesar da existência de regimes democráticos, o Estado continua a operar oligarquicamente. Não é surpresa, portanto, constatar que a soberania doméstica evidenciada pelos Estados latino-americanos privilegia o capital internacional e o mercado em detrimento da cidadania e de investimentos sociais nacionais.

Nesse sentido, torna-se relevante verificar se, para a população, existe alguma associação entre a questão da qualidade de serviços públicos e a democracia. Para tanto, apresentamos as Tabelas V, VI e VII.

Tabela V – Índice de Qualidade dos Serviços X Satisfação com a Democracia (PoA) (%)

Qualidade dos Serviços	Satisfação com a Democracia			Total
	Satisfeito	Pouco Satisfeito	Insatisfeito	
Boa	42,4	31,8	25,8	100,0
Mais ou menos	17,4	52,8	29,9	100,0
Ruim	6,7	32,7	60,6	100,0
Total	18,6	45,2	36,2	100,0

N=458  $\chi^2=60,420$  Sig 0,000

Fonte: Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida: estudo comparado entre cidades do Brasil, Uruguai e Chile- NUPESAL-UFRGS (2005).

Tabela VI – Índice de Qualidade dos Serviços X Satisfação com a Democracia (Mont) (%)

Qualidade dos Serviços	Satisfação com a Democracia			Total
	Satisfeito	Pouco Satisfeito	Insatisfeito	
Boa	65,5	29,9	4,6	100,0
Mais ou menos	48,0	37,9	14,1	100,0
Ruim	44,4	33,3	22,2	100,0
Total	51	35,3	13,7	100,0

N=416  $\chi^2=15,595$  Sig 0,004

Fonte: Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida: estudo comparado entre cidades do Brasil, Uruguai e Chile- NUPESAL-UFRGS (2005).

Tabela VII – Índice de Qualidade dos Serviços X Satisfação com a Democracia (Sant) (%)

Qualidade dos Serviços	Satisfação com a Democracia			Total
	Satisfeito	Pouco Satisfeito	Insatisfeito	
Boa	39,4	51,5	9,1	100,0
Mais ou menos	23,7	49,5	26,9	100,0
Ruim	12,1	30,3	57,6	100,0
Total	20,1	41,4	38,5	100,0

N=384  $\chi^2=50,677$  Sig 0,000

Fonte: Pesquisa Capital Social e Desenvolvimento Sustentável na construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida: estudo comparado entre cidades do Brasil, Uruguai e Chile- NUPESAL-UFRGS (2005).

Das tabelas acima, pode-se verificar que para a cidade de Porto Alegre a associação entre o índice de qualidade dos serviços públicos e a satisfação com a democracia se dá em relação direta. Ou seja, a maior parte dos que qualificam como ruins os serviços públicos estão insatisfeitos com a democracia; dentre os que acham que os serviços são medianos, a maior parte encontra-se pouco satisfeita com a democracia; e dos que avaliam como bons os serviços, a maior parte se diz satisfeita com o regime. Esse quadro reflete muito bem o desequilíbrio entre o que se esperava da democracia e o seu atual resultado. No Brasil, a democracia foi vista, desde a transição, como a solução para findar as desigualdades sociais. Passado o momento de euforia com a transição democrática, e encarada a realidade social e

econômica, os porto alegrensenses mostram-se não satisfeitos com os resultados do regime. Pode-se afirmar, assim, que no Brasil a democracia, para a população geral, ainda está muito atrelada à solução das suas questões materialistas.

A análise da tabela VI mostra que o caso de Montevideu difere do apresentado anteriormente. Em todas as faixas que definem a qualidade dos serviços prestados em Montevideu, a maioria dos entrevistados se diz satisfeita com a democracia. No entanto, a porcentagem de satisfação aumenta enquanto melhora a avaliação dos serviços públicos, chegando a 65% dos que consideram os referidos serviços bons. Tais dados corroboram com a ideia de Moisés (1995), que aponta o Uruguai, entre outros países latino-americanos, como de tradição democrática mais antiga e forte. Nesse sentido, a democracia tem seu apoio baseado em mais fatores do que a “simples” avaliação de serviços (que pode ser vista como resultado de um determinado governo, e não do regime adotado).

Em Santiago o quadro é bastante diferente dos anteriores. A maioria das pessoas que qualificam os serviços como medianos e como bons estão pouco satisfeitos com a democracia. Os que consideram os serviços ruins estão insatisfeitos com o regime.

Na avaliação geral, é em Montevideu que está o grupo mais expressivo quanto à satisfação com a Democracia, 51%, contra 19% de Porto Alegre e 20% de Santiago. Ainda, se percebe que todas as tabelas apresentam associação entre as variáveis analisadas. O que vai diferir a distribuição na satisfação com a democracia é o peso que os serviços têm sobre essa avaliação em cada cidade.

Diante do exposto, pode-se aferir que a qualidade dos serviços incide de maneiras diferentes na democracia em cada cidade pesquisada. Mais fortemente nos casos de Porto Alegre e Santiago, mas sem esquecer Montevideu, tal questão diminui a qualidade da democracia em sua dimensão equitativa. Um aspecto teórico-prático que tem emergido nos últimos anos, para fortalecer a relação entre gestores públicos e os cidadãos é o de capital social. Nesse trabalho apontamos, de forma exploratória e sucinta, como esse conceito poderia viabilizar uma democracia mais igualitária e orientada socialmente. Então, é preciso fortalecer a relação Estado – sociedade.

### **Capital Social**

O capital social é um conceito que tem sido utilizado em muitas áreas de conhecimento. Sendo polissêmico, ele é moldado de acordo com a perspectiva a ser utilizada. Pode ser empregado na perspectiva econômica (do Banco Mundial e de Amartya Sen); social (de Fukuyama); na de desenvolvimento econômico, físico e humano (de Coleman); na do

poder e de desigualdade (Bourdieu); e na de cooperação/participação (de Putnam) (BORBA e SILVA, 2006). De forma geral, o conceito de capital social na Ciência Política ressalta a ação coletiva (BAQUERO, 2007b).

Ultimamente estudos têm mostrado a importância do fomento de capital social em uma comunidade para o estabelecimento da democracia social. Embora a importância dada à cultura no processo político seja recente, “pesquisas levadas a cabo nos últimos anos têm mostrado que a relação entre instituições e cultura é muito mais complexa do que se pensava, na medida em que o próprio processo de construção de instituições exige capital social” (BAQUERO e LINHARES, 2005, p. 18). O capital social é um conceito sobre o qual autores como Pierre Bourdieu, James Coleman e Robert Putnam convergem na idéia de que atitudes de cooperação inter-pessoal podem promover uma ordem social justa e virtuosa.

Em estudo realizado sobre a Itália, Putnam (2005) trabalha a relação entre democracia e comunidade, onde o capital social aparece como facilitador do desenvolvimento econômico, institucional, social e cultural. Para o autor, o capital social se refere a características da organização social de uma comunidade (confiança, normas e sistemas) que facilitam a expansão da eficiência da sociedade. O capital social além de propiciar ações coordenadas, facilita a cooperação espontânea.

Nesse sentido, produzir capital social torna-se imprescindível para se alcançar melhor qualidade de vida para uma sociedade. Na produção de capital social é imprescindível o engajamento da população em ações conjuntas (participação coletiva). Da mesma forma, uma melhor qualidade de vida requer, entre outras coisas, que os indivíduos tenham maior confiança tanto em relação às demais pessoas quanto em relação às normas e instituições políticas. O capital social permite verificar o quão conciso está um grupo. Borba e Silva (2006, p. 115) salientam que

Boas relações sociais criam também formas e laços solidários, tanto por parte do Estado para com a sociedade quanto por parte das empresas privadas, a ponto de criarem associações de crédito rotativo. [...]. Esse tipo de atitude fortalece a sociedade, gera um comprometimento com o outro, com práticas de socialização, transferindo essa atitude para todas as esferas da vida social.

Estudando os países da América Latina se tem observado, de forma geral, baixos estoques de capital social. Para explicar esse fenômeno vários autores indicam a necessidade de relembrar a história dos países latino-americanos: exploração, relações de clientelismo/personalismo/patrimonialismo, governos ditatoriais, abismo social, entre outros. O que se verifica é, portanto, um quadro de baixa confiança e participação, o que acaba

minando a constituição de uma democracia social que propicie a equidade social. Para favorecer o aparecimento de um novo quadro nessa região, fica claro que “o capital social pode gerar governos mais democráticos e eficientes, ou que instituições governamentais eficientes e legítimas viabilizem a confiança inter-pessoal” (BAQUERO, 2007b). Assim, o desenvolvimento de capital social entre as populações estudadas beneficiará, não só os cidadãos, mas a própria democracia. Isso porque o capital social tende a aumentar o sentimento de eficácia política, fazendo com que os cidadãos sejam mais ativos na esfera política. A atuação política da população, visando, além de outras questões, os *outputs* desejados (como a qualidade de serviços públicos), permite que tenhamos finalmente na região uma comunidade cívica.

### **Conclusão**

É preciso repensar o pressuposto da cultura política de que predisposições atitudinais são o único mecanismo de fortalecimento democrático. Para isso, é necessário encontrar um ponto de equilíbrio que, ao mesmo tempo em que não se exclua a existência de conflitos nas relações sociais e entre instituições, também não seja excluída a possibilidade de utilizar mecanismos que tomam como base a existência de orientações e predisposições das pessoas em colaborar e cooperar, não necessariamente para maximizar seus objetivos pessoais, mas para resolver problemas comunitários. Nesse sentido, a teoria de capital social se situa num ponto de desenvolvimento teórico intermediário que permite refletir a respeito da estruturação de mecanismos e dispositivos que aproximem as perspectivas racionalistas das culturalistas na busca do bem coletivo, sem que isto signifique tentar estabelecer um paradigma universal da ação coletiva.

Essa reorientação teórica torna-se urgente em virtude da situação paradoxal, que possibilitou, nas últimas décadas, que democracia e desigualdade na América Latina caminhassem juntas, inibindo o próprio processo de democratização. Cabe ressaltar que não se trata de sugerir que a democracia seja responsável pelas desigualdades sociais, mas sim que a forma como está sendo implementada tem conduzido a um estado de inércia em relação a avanços nas dimensões básicas de qualidade de vida (saúde, educação, moradia, transporte e segurança, entre os mais importantes). Uma das razões essenciais desses problemas é o fato de que o alto grau de concentração de poder e riqueza na América Latina têm levado as elites políticas ao desenvolvimento de estratégias que beneficiam a si próprias em detrimento da grande maioria da população. Este problema não pode ser mais resolvido, única e exclusivamente, recorrendo a políticas compensatórias, mas acreditamos que depende,

também, das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade e o tipo de cultura política verificada nos diferentes grupos analisados.

## Referências

BAQUERO, Marcello. A fragmentação social na América Latina: formas alternativas para sair da crise. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Capital Social, Desenvolvimento Sustentável e Democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007a. p. 15-55.

\_\_\_\_\_. **Democracia e Desigualdades na América Latina**: novas perspectivas. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007b.

\_\_\_\_\_. Sem confiança a democracia se torna inerte. É o capital social uma resposta? Um estudo sobre a América Latina. **Revista de Educação - UNISINOS**, São Leopoldo, v. 9, n. 2, p. 84 – 98, 2005.

BAQUERO, Marcello; LINHARES, Bianca de F. Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na América Latina: é possível gerar progresso sem sacrifícios humanos? **Revista Ciências Sociais em Perspectiva – UNIOESTE**, Cascavel, v. 4, n. 7, jul.-dez. 2005. p. 11-25.

BID. **Informe Desarrollo**: Más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.: BID, 2000.

BORBA, Julian; SILVA, Lillian L. da. Sociedade Civil ou Capital Social? Um balanço teórico. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social**: teoria e prática. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

CARRIS. **Conquistas**. 2007. Disponível em: <<http://www.carris.com.br>>. Acesso em: 14 ago. 2007.

CEPAL. **Objetivos de desarrollo del milenio**: una mirada desde America Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal, 2005.

COUTINHO, Marcelo. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, p. 107-123, Nov. 2006.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 1997.

GIDDENS, Anthony. A Terceira via: reflexos sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. The modest meaning of democracy. In: PASTOR, R. (Ed.). **Democracy in the Americas: stopping the pendulum**. NY: Holms & Meier, 1989.



INGLEHART, Ronald. **Modernization and Post-Modernization**: cultural, economic and political change in 43 societies. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

KLIKSBERG, Bernardo. Como avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas. **XI Congreso Internacional del CLAD**. Ciudad de Guatemala, Noviembre 7 a 10, 2006.

\_\_\_\_\_. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez, 2001.

KRISCHKE, Paulo J. Juventude e socialização no Sul do Brasil. In:\_\_\_\_\_ (Org.). **Ecologia, juventude e cultura política**: a cultura da juventude, a democratização e a ecologia nos países do Cone Sul. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2000. p. 59-82.

MOÍSES, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas de legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. London: Verso, 2000.

OPSA. Observatório Político Sul-Americano. **Mapa da Estabilidade**, n. 1, 1º semestre de 2006. Disponível em: <[http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/mapa/2\\_mapaestabilidade\\_mapa01.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/mapa/2_mapaestabilidade_mapa01.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2012.

PARGA, José Sanches. Política, transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del gobierno. **Ecuador Debate**, Quito, n. 53, p. 19-40, ago. 2001.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RODRÍGUEZ, José C. Navegando no tempo das gerações. In: KRISCHKE, Paulo J. (Org.). **Ecologia, juventude e cultura política**: a cultura da juventude, a democratização e a ecologia nos países do Cone Sul. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2000. p. 117-147.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

UNICEF. **Uruguay**-Statistics. Disponível em: <[www.unicef.org](http://www.unicef.org)>. Acesso em: 14 ago. 2007.