

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Governabilidade e capital social: a experiência da capital do Rio Grande do Norte, Natal. (Brasil).**

Lindijane de Souza Bento Almeida y Terezinha Cabral de Albuquerque Neta.

Cita:

Lindijane de Souza Bento Almeida y Terezinha Cabral de Albuquerque Neta (2009). *Governabilidade e capital social: a experiência da capital do Rio Grande do Norte, Natal. (Brasil)*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1002>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Governabilidade e capital social: a experiência da capital do Rio Grande do Norte, Natal (Brasil)**

***Lindijane de Souza Bento Almeida***

*Socióloga e Cientista Política*

*Professora adjunta do Curso de Gestão de Políticas Públicas ,  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).*

*Doutora em Ciências Sociais pela UFRN.*

*Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles,*

*Instituto do Milênio-CNPq*

*lindijane@ig.com.br*

***Terezinha Cabral de Albuquerque Neta***

*Socióloga e Cientista Política.*

*Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais*

*Bolsista – CAPES*

*Participa do Observatório das Metrôpoles*

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise sobre o nível de capital social presente em Natal<sup>1</sup>, capital do Rio Grande do Norte (Brasil). A base teórico-metodológica que dá sustentação à nossa análise encontra-se ancorada dentro da perspectiva de Putnam (1996), que chama a atenção para o fato de, a presença de capital social em uma sociedade, aumenta as chances de se realizar um bom governo. Em tal orientação, seria favorável para o funcionamento eficaz do governo a presença de capital social na sociedade, à medida que implicaria no aumento da capacidade governativa em responder às demandas colocadas pela população. Putnam defende a seguinte tese: “a vida social e

---

<sup>1</sup> Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, está localizada no litoral do Nordeste brasileiro, e possuía, em 2007, uma população total de 774.230 habitantes (IBGE), 100% localizada em área urbana. Esta capital, em processo de metropolização, apresenta uma dinâmica econômica com predominância do setor terciário, na qual o serviço público aparece como o grande empregador. Natal é uma cidade onde o setor médio é preponderante e desenvolve atividades eminentemente urbanas. (terezinhaalbuquerque@yahoo.com.br)

política de uma região ao se aproximar do ideal da comunidade cívica, contribui para o desenvolvimento de ações governamentais eficientes e eficazes”. Dentro dessa perspectiva, a participação cidadã, consequência da existência de uma cultura cívica, apresenta-se como um importante elemento na configuração do modelo político vigente na sociedade.

Os dados analisados foram obtidos por meio de aplicação de questionários relacionados ao projeto desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal, projeto de âmbito nacional coordenado pelo IPPUR-UFRJ, com a participação da UFRN, cuja finalidade é analisar possíveis alterações na cultura política brasileira, com o fortalecimento do processo de metropolização das grandes cidades e um cenário caracterizado pelo descrédito dos cidadãos em relação à política.

## **GOVERNABILIDADE E CAPITAL SOCIAL**

Na literatura existente na área de políticas públicas, podemos identificar uma diversidade de sentidos que o conceito de governabilidade vem tomando no decorrer do tempo. Inicialmente, o conceito foi trabalhado, enquanto questão teórica, por Samuel Huntington (1968), e sua argumentação estava calcada na idéia de que existiriam condições de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. Huntington partia do princípio no qual a expansão da democracia, em um determinado ponto, seria incompatível com o funcionamento eficaz do governo, à medida que implicaria na debilidade da capacidade governativa em atender as demandas apresentadas pela população. Esta concepção, no entanto, é extremamente inadequada para uma compreensão do conceito de governabilidade em um contexto democrático, pois, para Diniz (1997, p. 27) a *explosão de demandas e saturação da agenda expressariam um aspecto paradoxal da dinâmica democrática*.

A idéia de *governabilidade democrática* trabalhada por Andrade (1999) demonstra a relevância de uma série de elementos criados em um contexto democrático, elementos indispensáveis à realização de um bom desempenho governamental. Assim, ganham visibilidade na análise elementos e valores, os quais remetem a noção de capital social em Robert Putnam, a saber: solidariedade, cooperação e confiança. Esta última gera ações cooperativas que influenciam as perspectivas de um governo eficaz. A partir do momento em que o governante tem a capacidade de estabelecer certa relação de confiança com a comunidade, criando uma relação de proximidade entre ele e a população, a “coisa pública” é mais bem administrada de acordo com o autor supracitado.

Putnam chama a atenção para a importância do civismo para o bom desempenho de um governo. Sua ênfase recai sobre as comunidades mais cívicas, que *se caracterizam por cidadãos atuantes e*

*imbuidos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração* (PUTNAM, 1996, p. 30-31), apresentam melhor desempenho governamental em relação às menos cívicas. Isso por que essas comunidades são favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, e nesse tipo de comunidade, a cidadania implica participação nos negócios públicos, direitos e deveres iguais para todos; e isso se revela pelas relações horizontais de reciprocidade e cooperação que unem a comunidade: solidariedade e confiança mútua, as quais estão ligadas à idéia de proximidade. Ou seja, o desempenho de uma gestão, de acordo com essa concepção, encontra-se, de alguma forma, extremamente relacionada com a vida social e política da comunidade. A eficácia do governo depende do nível de intercâmbio entre o governo e a sociedade no sentido de partilha do poder decisório, onde prevalecem redes sociais e políticas, ou, segundo Putnam, redes de associações locais, organizadas horizontalmente, enfatizando valores como solidariedade, confiança e cooperação.

Nessa perspectiva, um dos principais fatores passível de explicar o bom desempenho de um governo está intrinsecamente ligado à presença ou não desses valores. As associações comunitárias da sociedade surgem como mecanismos de fortalecimento do capital social, que atinge diretamente a governabilidade. Quando esse capital aumenta, o qual *diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade* (PUTNAM, 1996, p.177), aumenta-se a governabilidade. Portanto, é fundamental haver confiança, relações de proximidade, enfim, associações comunitárias as quais apresentem como características: a igualdade política, a cooperação social e a confiança mútua entre as pessoas, para que haja um bom desempenho governamental.

Esboçada essa concepção, o presente trabalho espera, além de identificar o nível de capital social de Natal, investigar os possíveis motivos os quais explicam a realidade hoje presente na cidade.

## **O CAPITAL SOCIAL: NATAL/RN – O ATUAL CONTEXTO**

Diante da grande quantidade de informações coletadas na pesquisa de campo, realizada por meio da aplicação de 384 questionários, elegemos como recorte metodológico três indicadores que consideramos de significativa importância em qualquer análise sobre capital social: confiança, mobilização e associativismo.

Putnam (1996) chama atenção para o fato de as relações pautadas na idéia de confiança servirem de alicerce para a realização de ações coletivas e, conseqüentemente, para a existência de capital social. Dessa forma, essa idéia é um aspecto fundamental para se pensar uma realidade de expressiva participação política.

Como mostra o quadro 1, a falta de segurança íntima entre as pessoas na sociedade natalense, demonstrou a pouca importância dada pelo cidadão a experiências associativas e a mobilização política. Em uma escala de 1 a 4, o índice deste indicador interpessoal na capital do Rio Grande do Norte é de 1,94. Esse dado é resultado da desconfiança do natalense em relacionar-se com as pessoas em geral, o que dificulta a realização de ações coletivas de natureza cívica.

<b>Confiança</b>	<b>Médias</b>	<b>N</b>
Confiança Interpessoal – Natal (a)	1,94	384
Confiança política – Natal (b)	1,96	384
<b>Mobilização</b>	<b>Médias</b>	<b>N</b>
Índice de Mobilização – Natal (c)	0,63	375
Assinar uma petição ou abaixo-assinado (d)	1,08	370
Boicotar produtos por razões políticas, éticas e ambientais (c)	0,72	349
Participar numa manifestação (c)	0,71	370
Participar num comício (c)	0,93	372
Contactar político ou alto funcionário do estado (c)	0,52	369
Dar dinheiro ou recolher fundo para causas públicas (c)	0,47	373
Contactar/ aparecer na mídia (c)	0,32	371
Participar num fórum através da Internet (c)	0,25	351
<b>Associativismo</b>	<b>Médias</b>	<b>N</b>
Índice de Associativismo (e)	0,41	379
Partido Político (e)	0,14	376
Sindicato, grêmio ou associação profissional (e)	0,4	379
Igreja ou organismo religioso (e)	0,92	379
Grupo desportivo, recreativo ou cultural (e)	0,4	377
Outra associação voluntária (e)	0,18	363

**Quadro 1: Participação Cidadã em Natal**

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, UFRJ, 2006 - 2007. Tratamento dos Dados: Núcleo RMNatal.

a -Escala: 1 – mínima a 4 – máxima

b -Escala: 1 - baixa a 5 – elevada

c -Escala: 0 - nunca o faria a 3 – fez no último ano

d -Escala: 0 - nunca o faria a 4 – fez no último ano

e -Escala: 0- nunca pertenceu a 3 – participa ativamente

Nas sociedades cujas relações estão pautadas na confiança interpessoal a probabilidade de produzir o bem comum é maior. Conforme Araújo (2003, p.17) *a cooperação voluntária, assentada na confiança, por sua vez, só é possível em sociedade que convivem com regras de reciprocidades e com sistema de participação cívica*. Diante dessa realidade, podemos inferir que a sociedade natalense está longe de corresponder a esse modelo de sociedade, dada a média, baixa, apontada pela pesquisa. Isso supõe não existir capital social, dada a indisposição das pessoas em cooperar e participar e/ou se engajar em ações coletivas.

No âmbito político, o cidadão da capital potiguar, não tem depositado crédito em seus governantes e nem nos políticos em geral, isto resulta na pouca participação política destes cidadãos. Conforme o quadro referente à participação cidadã em Natal, em uma escala de 1 a 5, a média dessa capital foi de 1,96, o que aponta o alto grau de desconfiança do natalense em relação à política.

Como um indicador da possibilidade de engajamento cidadão é a forma dos cidadãos avaliarem a política, tanto em termos de acreditar nos políticos de forma geral, como nos resultados da ação governamental, esta baixa média supõe, dentre outros fatores, que não há, por parte dos cidadãos, o interesse em participar dos espaços públicos, dado o alto descrédito frente à administração pública, resultante dos recentes casos de corrupção no cenário local e nacional.

Os estudos sobre capital social são unânimes em ressaltar a idéia de que experiências associativas de qualquer natureza são fundamentais para a formação deste tipo capital; só o compartilhamento de experiências coletivas pode gerar confiança interpessoal e identidade coletiva, variáveis importantes para a mobilização e a participação política, e isso é pouco identificado em Natal.

A pesquisa demonstrou que a média de mobilização (0,63) é extremamente baixa quando posicionada em uma escala de 0 (nunca faria parte) a 3 (fez no último ano). Isso certamente está relacionado ao “quantun” de capital social existente entre a população. Essa média revela a pouca importância dada pelos natalenses à participação na política local como elemento importante para a obtenção de resultados positivos. Como o engajamento dos cidadãos nas questões relativas à sua sociedade acontece, principalmente, por meio da participação ativa em mobilizações políticas e na prática associativa, a pesquisa em Natal sinaliza uma expressiva acomodação dos potiguares da capital, acomodação que os limita a atuarem politicamente de forma efetiva e a colaborarem com o desenvolvimento local.

No entanto, há uma especificidade na classe média: o papel da classe média, seguimento forte nas associações. Em decorrência de sua estrutura populacional, a referida classe tem um importante papel na história política de Natal. Foi a partir dessa camada social que começou a surgir, mesmo de forma desorganizada, certa mobilização em prol da cidade. Na capital potiguar, as associações de bairro, na sua maioria, não tiveram origem nos movimentos sociais. No fim dos anos 70, a classe média passou a se organizar em defesa do meio ambiente e contra a implantação de políticas, programas e projetos que interferiam na qualidade de vida da cidade. A participação desse segmento da sociedade se dava, muitas vezes, em oposição às medidas governamentais da gestão urbana, especialmente às relacionadas à implantação do Plano Diretor e à construção de grandes obras. Como demonstra a tabela abaixo, a pesquisa constatou, mais uma vez, a hegemonia da classe média em liderar as associações comunitárias.

**Tabela 1 - Perfil das Lideranças Comunitárias em Natal**

<b>Classe Social</b>	<b>Natal</b>
Classe baixa	18,9
Classe média baixa	36,5
Classe média	39,2
Classe média alta	2,7
Classe alta	1,4
<b>Total</b>	<b>100</b>
<b>N</b>	<b>74</b>

Fonte: Núcleo RMNatal UFRN, 2008 - 2009.

A frágil organização da sociedade também pode ser associada à atuação dos partidos políticos e governos, na capital potiguar, visto não haver registros de um trabalho de base organizado para tal fim. Observam-se, no geral, práticas populistas associadas ao Estado, as quais contribuíram para “neutralizar” o potencial e a força dos movimentos sociais e das organizações populares. Conforme já demonstrado no quadro sobre a participação cidadã em Natal, dentre as diversas formas de mobilização política apontadas na pesquisa, a que obteve maior índice diz respeito à participação em abaixo-assinado, meio pelo qual não compromete os participantes.

Frente a essa realidade, podemos dizer que em Natal as formas tradicionais de mobilização coletiva não são valorizadas, e os cidadãos participam apenas de ações que não o comprometem perante a

sociedade. A inexistência da prática de organização da ação coletiva (seja de natureza social ou política), a qual produz capital social, ressalta o baixo nível desse capital na principal cidade potiguar.

Como já foi evidenciada anteriormente, nos trabalhos de Putnam (1996), a importância da existência de uma cultura política participativa para a realização de um bom governo está diretamente relacionada à participação em associações e redes de reciprocidade, e estes mecanismos de associação geram capital social. É isso, por exemplo, que é apontado por esse autor como um dos elementos que mede o nível de capital social presente em uma sociedade. De acordo com o quadro sobre a participação cidadã em Natal, anteriormente apresentado, o baixo nível de associativismo na capital do Rio Grande do Norte se explica pela inexistência de uma tradição participativa na cidade. Em uma escala de 0 (nunca pertenceu) a 3 (participa ativamente) Natal apresentou uma média de 0,41, revelando apenas uma realidade já caracterizada desde o final dos anos 80.

Retomando ainda o quadro, a própria associação a partidos políticos é inexpressiva. Em uma escala de 0 (nunca pertenceu) a 3 (participa ativamente) a média de Natal foi de 0,14, o que se justifica pelos altos índices de insatisfação dos cidadãos com o funcionamento das democracias atuais, ou seja, estamos vivenciando um descontentamento com a forma de operar dos atuais regimes democráticos. Como vimos, há um declínio da confiança das pessoas em torno das instituições políticas e dos políticos, fato, talvez aceito como um elemento extremamente preocupante para um país engajado em consolidar, de forma plena, a democracia.

Na realidade de Natal, as federações e associações de moradores são, em sua grande maioria, ligadas aos partidos políticos de centro-direita ou ao aparelho do Estado, e não constituem organizações como representações da coletividade. Os partidos de esquerda não funcionaram como elementos de fortalecimento dos movimentos sociais. O que aconteceu, e ainda acontece, na realidade dos movimentos da cidade, é a utilização de tais movimentos como elementos de fortalecimento de políticos individuais e de estruturas partidárias conservadoras.

A estratégia do Estado de atuar diretamente dentro da organização popular funcionava como uma forma de consolidar projetos políticos locais de pequenos grupos ou de algumas famílias, as quais colaboravam com o regime militar e que também necessitavam, posteriormente, fortalecer e legitimar a sua dominação. Natal é uma cidade onde não existe uma tradição de luta urbana, e o autoritarismo governamental conseguiu empreender um trabalho mais forte, do ponto de vista político. Aparentemente as suas políticas sociais também objetivaram neutralizar a força das organizações sociais e, onde não havia



organização, o Governo se antecipou à sociedade, incentivando a criação de entidades para obter o controle delas.

Finalmente, destacamos que o Estado assumiu a organização da população, incentivando e patrocinando o surgimento de associações, federações; formando lideranças; financiando candidatos à presidência de associações; distribuindo recursos, como estratégias para conquistar espaços políticos confiáveis que garantissem a legitimação do poder local e do Estado como um todo. Essa ação alterou significativamente o quadro da organização social da cidade, ficando marcada pela interferência dos poderes públicos em suas ações e pela dependência em relação a programas governamentais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme podemos constatar no presente artigo, a história dos movimentos sociais em Natal é marcada por uma contradição na relação movimento/Estado. Nessa capital, a Máquina Estadual funcionou como o grande incentivador da organização dos seus populares. A forte atuação do Estado junto às essas organizações vai sendo redefinida na medida em que ocorre mudança na conjuntura política do nosso país tendo como resultado a perda do seu caráter de legítimas representantes dos interesses populares, transformando-se em espaços de manobra política dos governantes. Assim, em sua maioria, elas deixam de ser espaços privilegiados de ação coletiva, acarretando descrédito da população em relação à política em geral e à efetividade de sua participação nas organizações comunitárias. Ou seja, em Natal não existe uma tradição de mobilização e engajamento cívico no que diz respeito às questões sociais e políticas, o que temos é uma realidade de pouca participação política, resultando num baixo nível de capital social.

Como a presença ou não de capital social é uma característica da cultura política cívica ou não cívica podendo, portanto, explicar a existência de uma relação de confiança entre Estado e Sociedade, a realidade de Natal aponta para a existência de uma cultura política não cívica.

A realidade dos movimentos sociais na cidade de Natal foi marcada, e ainda é, pela forte atuação do Estado, e não se resumindo apenas ao processo de formalização das entidades populares. O resultado de todo esse trabalho, do ponto de vista político, foi a consagração de várias figuras políticas, dentre elas a atual governadora do estado, Vilma de Faria.

A pesquisa chamou a atenção para a pouca importância dada pelo cidadão às experiências associativas, à mobilização política, em um quadro de desinteresse desse cidadão pela política em geral. Nesse sentido, os índices de mobilização e ação cidadã são extremamente baixos e isso certamente está relacionado ao nível de capital social existente entre a população. Natal é, portanto, uma cidade sem uma história política significativa no que tange a participação popular, dado os não elevados níveis de mobilização, associativismo e ação política.

## Referências

- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Poder municipal e governabilidade**. Natal: UFRN, 1999. (Textos para discussão).
- ARAÚJO, Maria Celina de. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- COLEMAN, J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital. In: **The American Journal of Sociology**, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure. (1988), pp. S95-S120.
- CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. **Capital social, desigualdades sociais e sinergia das esferas pública e privada: municípios gaúchos nos anos noventa**. (mimeo)
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997.
- FREY, Klaus. Capital social, comunidade e democracia. In: **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política/Universidade Federal de Santa Catarina**. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – v. 1, n. 2. 2003 – Florianópolis: UFSC: Cidade Futura, 2003.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, 1968
- LIMA, Jacob Carlos. A teoria do capital social na análise de políticas públicas. **Revista Política & Trabalho**, n.17, setembro/2001 – p. 46-63.
- OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L. C. B., WILHEIM J., SOLA, L. (Orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PUTNAM, Robert. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.