



### **Capital social e accountability: uma análise da performance governamental em Campos dos Goytacazes**

Bárbara Cruz Aguiar\*  
Gerson Luís Ramos de Barcelos\*\*  
Linovaldo Miranda Lemos\*\*\*

**Palavras-chave:** Capital Social. Accountability. Democracia e Participação Cívica.

A principal característica de uma democracia é a constante sensibilidade do governo em relação às preferências de seus cidadãos [...] Um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com eficácia em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz).

Robert Putnam

Na última década do século XX, o capital social entra em voga. Muito discutido no campo da ciência política, sobretudo a partir do trabalho “*Making Democracy Work*”, ganha notoriedade também nas demais ciências sociais e humanas, aí incluída a geografia. No estudo sobre a experiência da descentralização e estabelecimento de governos regionais na Itália, Robert Putnam reforçou a importância da participação cívica e dos laços horizontais no funcionamento da democracia. Tendo sido desenvolvido por mais de 20 anos, em seu trabalho Putnam questiona as disparidades de desenvolvimento entre o Norte e Sul da Itália<sup>1</sup>, e tenta explicar os condicionantes do diferente desempenho institucional, relacionando o desempenho governamental e econômico à natureza da vida cívica, de forma a concluir que sociedades marcadas por altos estoques de capital social, apresentam melhor desempenho governamental e melhor desenvolvimento econômico.

O presente trabalho centrou-se na identificação e análise de indicadores de participação cívica no município de Campos dos Goytacazes, sintetizados na ideia de capital social (ou seja, nos laços sociais, institucionalizados ou não, que conectam cidadãos na busca de resolução de problemas comuns) e na questão da transparência do governo local em suas

\* Aluna da Licenciatura em Geografia. Bolsista de iniciação científica pelo CEFET Campos.

\*\* Aluno da Licenciatura em Geografia. Bolsista de iniciação científica pelo CEFET Campos.

\*\*\* Doutorando em Geografia pela UFRJ. Professor e pesquisador do CEFET Campos.

<sup>1</sup>Putnam (1993) demonstra o melhor aproveitamento das vantagens da descentralização pelas regiões do norte italiano. O sul, por sua vez, conseguiu melhorias, mas não no mesmo ritmo do norte, em função das relações verticais como a igreja e a máfia e a baixa participação cívica.

ações e, ao mesmo tempo, na capacidade da população de se organizar para cobrá-la, o que ficou consagrado na literatura como *accountability*. Outro enfoque dado à pesquisa foi saber para onde se orienta a participação da sociedade politicamente ativa, mediante comparação entre as abstenções nas três últimas eleições municipais, mais o referendo de 2005, com a média dos resultados dos municípios do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil.

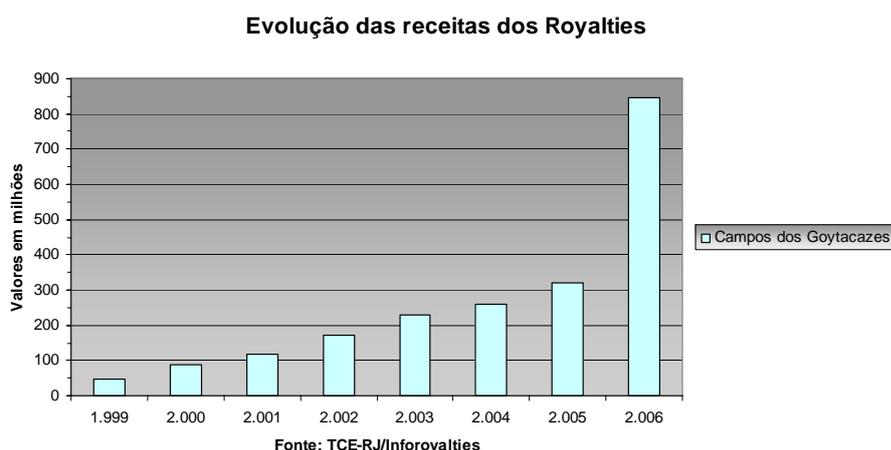
Neste trabalho, a definição de capital social utilizada foi a mais tradicional e a que mais contribuiu para a compreensão das possibilidades de sociedades, por meio das instituições democráticas, viabilizarem um processo de desenvolvimento sustentado. Ou seja, o capital social será aqui entendido como a capacidade de associativismo e de geração de laços de confiança interpessoal que constroem relações de mútua reciprocidade, essenciais para o alcance de fins comuns com os menores custos possíveis.

Pela análise da relação entre instituições e o capital social, pode-se afirmar que embora um bom capital social e uma sólida comunidade cívica possam, em muitos casos, preceder as boas instituições, o Estado, por meio de suas políticas públicas, pode também fomentar a organização da sociedade. Isto é muito importante para o desenvolvimento, pois os códigos de conduta e as normas de comportamento, determinadas pelas tradições e pelos costumes, são inerentes a estas instituições, diminuindo os custos de transações econômicas, o que pode facilitar os investimentos locais. Desta forma, o capital social influencia diretamente o bom funcionamento das instituições, tanto econômicas quanto políticas, logo, da governabilidade em si. Assim, este tipo de Capital, torna-se fundamental para a implantação de relações horizontais na real democracia, assim como, para um melhor desempenho governamental.

Claus Offe (2001) afirma que a mudança mais profunda nos últimos 25 anos deu-se no terreno da política, ou seja, no estabelecimento de regimes democráticos liberais, direitos e garantias trazidos na esteira desse processo: grosso modo, o direito de participação política para todos os cidadãos, a garantia de direitos humanos, civis e políticos, o respeito ao mando da lei e a *accountability* das elites governamentais.

Na década de 80, com a descoberta de poços de petróleo na bacia de Campos, a extração petrolífera no Brasil alcança níveis bastante elevados. A bacia de Campos, que é responsável por mais de 85% da produção nacional, vem se colocando no grupo das regiões mais importantes da economia mundial do petróleo. Com a obrigatoriedade dos pagamentos de *royalties* estabelecida em lei, o município de Campos dos Goytacazes passa a concentrar recursos advindos do pagamento dessa compensação, o que o coloca em posição privilegiada. Apesar de, nos últimos anos, ter em sua receita um afluxo crescente de *royalties*, este tem demonstrado dificuldades para uma reconversão econômica, mantendo, ainda hoje, grande

parte de sua estrutura social, política e econômica voltada para atividades agro-pastoris e comerciais. O município continua, assim, a enfrentar uma série de problemas urbanos relativos ao desemprego, habitação, saúde, saneamento, tratamento de esgoto, etc. Tais problemas afetam na qualidade de vida da população, principalmente dos menos abastados e colocam em pauta a capacidade de organização da sociedade para exigir governos transparentes e eficientes.



O presente trabalho partiu de três dimensões do Capital Social, a saber: relação com a cidade; avaliação do poder público, e participação e Virtude Cívica. Visando avaliar esses indicadores, de modo que nos permitissem uma melhor mensuração do grau de Capital Social no município, as perguntas do questionário referem-se a essas três dimensões mais a mensuração da accountability, com os quais propôs-se a trabalhar.

Para a realização deste trabalho, primeiramente, realizou-se um levantamento bibliográfico, seguido de levantamento dos dados gerais sobre indicadores sociais e econômicos do município de Campos dos Goytacazes e Quissamã, com a organização dos dados sob a forma de gráficos e tabelas. Analisamos textos e livros sobre a e-governança<sup>2</sup>, seguida de pesquisa de campo, aplicação de questionários junto ao campo de estudo, bem como da análise da transparência do governo local, via contato eletrônico.

Foi elaborado um questionário do tipo “survey”<sup>3</sup> para aplicação nos municípios estudados. Nos países subdesenvolvidos, onde as fontes de dados do governo estão freqüentemente desatualizadas e são de baixa qualidade, este tipo de pesquisa é utilizado

<sup>2</sup> Diz respeito à participação da sociedade nos interstícios do governo na era da informação.

<sup>3</sup> Modelo de questionário desenhado para resolver um projeto de pesquisa específico, contendo perguntas estruturadas, ou seja, composto por questões fechadas e objetivas aplicadas, normalmente, com o objetivo de coletar informações a respeito da opinião das pessoas, comportamentos e interações sociais.

como um meio primário de coletas de dados sobre a população e suas características (MCLAFFERTY, 2004).

O estudo de caso, em Campos dos Goytacazes, vem, desta forma, dar sua singular contribuição ao debate, tendo em vista as análises das abordagens teóricas que valorizam o engajamento cívico e a participação política dos cidadãos, como elementos de melhoria da accountability e de consolidação do processo democrático.

Para melhor apurar os resultados obtidos, dividimos a população de entrevistados, segundo o nível de escolaridade, esta última dividida em: ensino fundamental, ensino médio, ensino superior - todos com a variável completo e/ou incompleto e nunca estudou.

O querer bem à cidade e o senso de pertencimento ao lugar, são importantes para a produção/fortalecimento do capital social, pois pressupõem laços de confiança, imprescindível a esse tipo de capital. No entanto, o nível satisfatório desses indicadores em nossas pesquisas, fica em suspensão, se compararmos a proporção de entrevistados que disseram gostar da cidade, bem como os que disseram se interessar pelos problemas da mesma e o grau de participação e/ou mobilização desses no enfrentamento de algum problema comum a todos ou no caminhar do município.

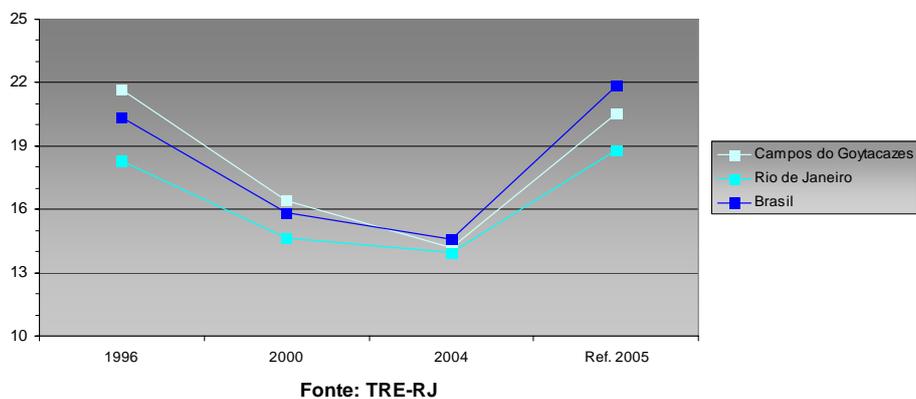
Em Campos dos Goytacazes, o principal tipo de associativismo é o religioso. Contudo, na teoria do capital social, outros tipos de associações como os sindicatos, partidos políticos e associações são mais bem vistos que este, por terem em seu seio relações mais horizontais. É interessante notar que exatamente estas últimas sofram de um esvaziamento, justamente pela falta de membros. Por isso, chamamos a atenção para a participação, em instituições democráticas, tais como: *associações de bairro, clube de serviços, partido político, etc.* que prezem pela participação igualitária de seus membros, a fim de promover um maior engajamento da sociedade na busca do desenvolvimento do município.

A participação do cidadão, aqui, foi considerada de maneira ampla, organizando-se informações não apenas sobre a avaliação dos governantes locais, mas também informações sobre a avaliação do envolvimento político não institucionalizado, que consiste em contatos com políticos, governantes e representantes da ordem pública - municipal, estadual e federal - por meios informais, tais como: carta, telefonema, e-mail – em nossa pesquisa pelo link: *ouvidoria on-line* do site da prefeitura e/ou contatos pessoais. Sendo assim, esta foi uma das ferramentas usadas na mensuração do capital social e do accountability.

Quanto ao envolvimento político de maneira institucionalizada, procurou-se junto ao TRE-RJ traçar o perfil dos eleitores no município em questão, por meio do levantamento de dados sobre as três últimas eleições municipais e do referendo de 2005, do município de

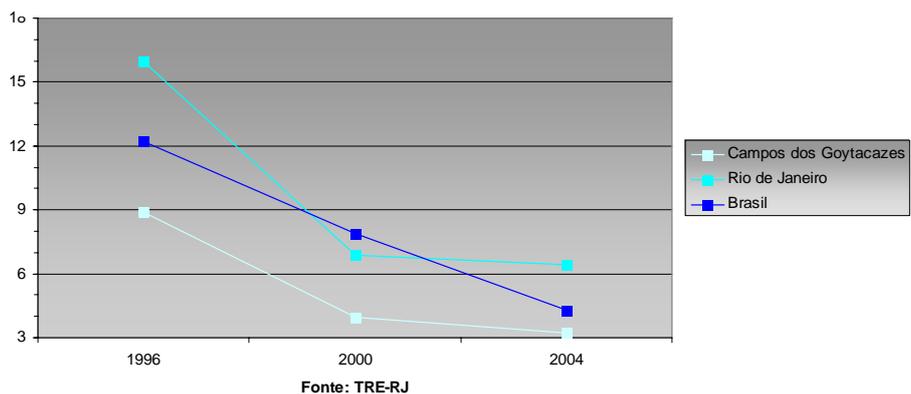
Campos dos Goytacazes, do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil, com a finalidade de saber para onde se orienta o grau de participação da sociedade politicamente ativa, mediante comparação entre as abstenções nas três últimas eleições municipais mais o referendo de 2005, com a média dos resultados dos municípios do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil.

**% de abstenções em eleições no município de Campos dos Goytacazes**



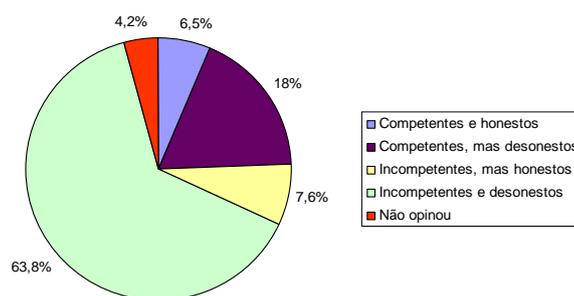
Posto o paradoxo criado, a partir da comparação da maior participação da sociedade, inclusive para o cargo de vereador<sup>4</sup>, nas últimas três eleições municipais de Campos dos Goytacazes, segundo o TCE-RJ e do alto índice de rejeição destes verificado em nossa pesquisa de campo, podemos considerar que este seria um indicador de relações verticalizadas e de clientelismo entre o governo local e a sociedade civil?

**Varição das abstenções para vereadores**



<sup>4</sup> Partimos da análise destes funcionários por sua maior proximidade, dentro da hierarquia do governo local, com o cidadão. Portanto vê-se nele um interlocutor entre a sociedade civil e o poder público.

### Avaliação dos vereadores no município de Campos dos Goytacazes



Na parte referente à e-governança, verificamos que, o site da prefeitura é meramente informativo. A internet, que poderia servir como um canal para o exercício da cidadania (ciberdemocracia), não cumpre sua função, posto que, a partir da observação do site da prefeitura, pressupõe-se que a e-governança, dentro do município não existe ou, no mínimo, não oferece estrutura adequada para atender àqueles cidadãos que tentam participar desse meio, visto que não aproxima o cidadão do poder público via rede eletrônica. Prova disso foram os dois e-mails direcionados à ouvidoria on-line que não tiveram retorno algum nem qualquer satisfação, um na forma de regozijo por um trabalho bem feito, na parte central da cidade, por uma das secretarias da prefeitura em questão e outro na forma de manifestação de inconformismo com uma dada situação, na parte periférica da mesma, há muito sem solução. Estes serviam à pesquisa e, ao mesmo tempo, à boa governança almejada pelos pesquisadores enquanto cidadãos.

Baseando-se em Putnam, 1993, sobre a importância dos padrões culturais em que estão inseridos numa dada sociedade, podemos inferir que o passado de relações verticalizadas aliado à inércia das autoridades políticas locais (dotadas de relações clientelistas) e incapacidade dos munícipes de criar laços de confiança mútua, longe de uma perspectiva fatalista, foram fundamentais para a atual situação em que o município se encontra, ou seja, de baixíssimo estoque de capital social sobre a óptica do associativismo e do senso de pertencimento ao lugar. Desta forma, a incapacidade de se organizar e fazer pressão sobre o governo, por meio dessas instituições, para que haja, de fato, a boa governança local, constitui-se na incapacidade de cobrar do mesmo políticas públicas eficientes para o bem comum, bem como, na opacidade deste na relação para com seus cidadãos, tornando esta relação - sociedade civil e governo local - verticalizada e, muitas vezes, com ações marcadas pelo clientelismo.

## Referências

MCCFFERTY, L. Sara. Conducting Questionnaire Surveys. In: CLIFFORD, Nicholas; VALENTINE, Gill. *Key Methods in Geography*. London: Sage Publications Inc., 2004.

OFFE, Claus. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: Unesp: Imprensa Oficial, 2001, p. 120-145.

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