



XXII SALÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA  
IV SALÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA JÚNIOR

XVI FÓRUM DE PESQUISA  
III MOSTRA DE CIÊNCIAS



CAPITAL SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO METROPOLITANA  
DE PORTO ALEGRE: COMPARANDO NOVO HAMBURGO E ESTÂNCIA  
VELHA.

Everton R. Santos

Honor de Almeida Neto

## Resumo

O trabalho visa identificar os fatores que influenciam as avaliações dos cidadãos em relação às políticas públicas municipais nas cidades de Novo Hamburgo e Estância Velha. Método: Foram feitas pesquisas quantitativas, do tipo surveys domiciliares, com amostras probabilísticas por conglomerado, compostas de 613 questionários em Novo Hamburgo e 606 em Estância Velha. Os dados coletados foram analisados no software SPSS com o auxílio dos testes Kruskal-Wallis e Mann-Whitney. Desenvolvimento: Para poder explicar as diferenças no desempenho de políticas públicas nas cidades, bem como entender os fatores que poderiam facilitar as ações governamentais e sua eficácia primeiramente, foram analisadas as características históricas e institucionais dos municípios; atentando para o fato de ambos serem diretamente ligados à imigração alemã no RS no século XIX e terem suas emancipações recentes no século XX. Após, foi problematizado o debate a respeito da tradição dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, sem perder de vista as discussões e controvérsias teóricas sobre as vertentes Institucionalista e Culturalista para explicar os avanços e recuos democráticos das sociedades. Resultados: Com a aplicação dos testes, obteve-se os índices de Capital Social de cada município, observando que em Novo Hamburgo obteve-se 1% de alto e 28% de médio e em Estância Velha, 2% de alto e 40% de médio. Assim, comparativamente, Estância Velha apresentou maiores estoques de Capital Social em relação a Novo Hamburgo. Ademais, 90% da população de Estância Velha respondeu que contribuiria para um projeto da comunidade, mesmo que ele não lhe beneficiasse; já em Novo Hamburgo, a contribuição seria de 78%. Tais resultados apontam para o fato de que Estância Velha tem maior potencial de produzir capital social do que Novo Hamburgo. Nesse sentido, verificou-se que além de mais confiança interpessoal, há uma maior participação da população de Estância Velha em associações comunitárias e demais grupos. Quanto ao impacto nas políticas públicas, os dados mostraram que 37% dos entrevistados consideram os serviços públicos como “ótimos ou bons”, já em Novo Hamburgo, o percentual é de 26%. Conclusão: Conforme o quadro teórico e os dados empíricos apresentados, comprovou-se que políticas públicas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de capital social, tem melhores condições de obter êxito em seus propósitos.

Palavras Chave- Capital social, cultura política, políticas públicas

### **Corpo do texto**

A partir da consolidação da democracia eleitoral, a qual determinou as regras do jogo político no Brasil, rotinizando as eleições nos seus diferentes níveis e garantindo o pluripartidarismo e a legitimidade jurídica das instituições, institucionalizou-se a poliarquia ([Dahl, 1997](#)). Entretanto, ao mesmo tempo, a legitimidade social que emana das percepções e comportamentos dos cidadãos não se materializou, produzindo uma situação assimétrica entre legitimidade jurídica e legitimidade societal. Nessas circunstâncias, se, por um lado, constata-se o avanço procedural da democracia, por outro, os gestores públicos enfrentam o desafio de satisfazer as crescentes demandas da sociedade por uma melhor qualidade de vida e bem-estar. Essas demandas pressionam as instituições do Estado e, conseqüentemente, as políticas públicas para que se tornem mais distributivas e eficazes. Diz respeito, portanto, às relações entre Estado e sociedade, buscando identificar quais são os fatores que influenciam as avaliações dos cidadãos em relação às políticas públicas municipais. Sob que condições as políticas públicas podem apresentar um desempenho considerado satisfatório para os governos locais?

Com base nessas indagações, este artigo objetiva analisar as razões que levam as pessoas a avaliar positivamente as políticas públicas no Rio Grande do Sul, em duas cidades da região metropolitana de Porto Alegre: Novo Hamburgo e Estância Velha. Esses dois municípios fazem parte do Corede do Vale do Rio dos Sinos (Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos) e, no passado, pertenciam à cidade de São Leopoldo, conhecida por ser o "berço da imigração alemã" no estado.

A despeito de serem cidades originárias da mesma matriz de imigração alemã, apresentam diferenças em várias dimensões, especialmente, no seu *timing* de emancipação política institucional, no número de habitantes e nas dotações orçamentárias. Em Novo Hamburgo, por exemplo, há atualmente cerca de 240 mil habitantes, em Estância Velha, há somente 40 mil habitantes. No entanto, seus Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs), 0,809 em Novo Hamburgo e 0,808 em Estância Velha, são praticamente iguais, de acordo com o último

PNUD (2000). O que poderia explicar, então, as diferenças, quando se examina o seu desempenho em termos de políticas públicas? Que fatores poderiam facilitar as ações governamentais e conseqüentemente a implantação de políticas públicas em cada cidade analisada? Essas questões remetem para outra questão central: a eficiência, bem como a satisfação com um governo municipal, depende das instituições políticas ou da cultura política?

Objetivando responder a essas questões, é preciso levar em conta primeiramente as características históricas e institucionais dos municípios estudados, atentando para o fato de ambos serem cidades diretamente ligadas à imigração alemã no Rio Grande do Sul no século XIX e terem suas emancipações recentes no século XX, caracterizando-se por serem municípios de médio e pequeno porte que tiveram na indústria calçadista seu principal mote de desenvolvimento até recentemente.

Em seguida, é preciso ter claro o debate a respeito da tradição dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, sem perder de vista as discussões e controvérsias teóricas sobre as vertentes institucionalista e culturalista para explicar os avanços e recuos democráticos das sociedades (Dahl, 1997; [Huntington, 1968](#); [Almond e Verba, 1966](#)). A primeira vertente no *lato sensu* dá ênfase aos aspectos políticos institucionais do Estado. Chama a atenção para o fato de que o bom desempenho de um governo democrático dependeria da institucionalização de regras formais; desse modo, considera que as instituições podem sim influir na sociedade, estruturando os comportamentos políticos e estimulando ou inibindo os atores para o desenvolvimento local. Por outro lado, argumentaremos que, a despeito da importância das instituições e de regras formais para o desenvolvimento democrático de uma sociedade, em virtude das deficiências dessas instituições em resolver os problemas de natureza material essencial, a cultura política passa a desempenhar papel significativo no funcionamento governamental local e, portanto, em suas políticas públicas. Nessa perspectiva, aproximando-nos mais do institucionalismo sociológico, que considera também as instituições informais, e assim abrindo um campo bem mais amplo do que aquele originalmente posto pelos institucionalistas históricos, desembocamos finalmente nos estudos da cultura política, argumentando que um bom governo

depende dos costumes, dos valores de uma sociedade e das práticas políticas republicanas de seus cidadãos.

Na parte final do artigo, "A dimensão metodológica e empírica da pesquisa", demonstramos, após uma breve digressão da metodologia utilizada, que políticas públicas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de capital social, portanto fértil socialmente, possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos, conforme os dados empíricos arrolados neste artigo em consonância com nosso quadro teórico de cultura política.

A hipótese que formulamos sugere que o capital social incide no desempenho dos governos e, conseqüentemente, de suas políticas públicas. A ser confirmada essa hipótese, poder-se-ia afirmar que o sucesso de reformas políticas e de investimentos públicos está relacionado não somente à qualidade das leis e à capacidade das instituições dos governos em implementá-las, mas também à qualidade do tecido social nas cidades examinadas. Desse modo, a relação entre capital social e satisfação das pessoas com as políticas públicas se constituiria num importante subsídio teórico analítico para o estabelecimento de uma relação mais eficiente entre Estado e sociedade.

### **Referencias**

Almond, G.; Verba, S. The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1966. [ [Links](#) ]

Bandeira, P.S. Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul. In: Correa, S. M. S. Capital social e desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. [ [Links](#) ]

Baquero, M. "Participação política na América Latina". Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 53, p. 7-34, 1981. [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_. Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. [ [Links](#) ]

Boschi, R. R. "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". Dados - Revista de Ciências Sociais, nº 4, vol. 42, p. 655-690, 1999. [ [Links](#) ]

Monasterio, L.M. Medindo o capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul. In: Correa, S. M. S. Capital social e desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. [ [Links](#) ]

Putnam, R. Bowling alone: America's declining social capital. In: Diamond L.; Plattner, M. (orgs.). The global resurgence of democracy. 2ª ed. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1996. [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. [ [Links](#) ]

Santos, E.R. Democracia e desenvolvimento: desafios da sociedade gaúcha. Ijuí: Unijuí, 2013. [ [Links](#) ]

## Figuras e Tabelas

**Tabela 1** Avaliação de satisfação com as políticas públicas dos municípios de Novo Hamburgo e Estância Velha e gastos por habitante - 2012

Área	Novo Hamburgo		Estância Velha	
	Per capita (R\$)	Avaliação bom e ótimo (%)	Per capita (R\$)	Avaliação bom e ótimo (%)
Educação	525,93	48	595,11	56
Saúde	497,15	20	456,36	32
Obras	141,76	55	180,52	75
Segurança	69,86	26	47,88	52
Esporte/lazer/cultura	34,52	33	14,51	44
Gasto total	1.269,25	182	1.294,40	259
Número de habitantes	240.376		43.646	

Fonte: Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento", ligado ao Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (CPP/Feevale); ano: 2012.

**Tabela 2** Índice de capital social (ICS) dos municípios de Novo Hamburgo e Estância Velha (%)

	<b>Novo Hamburgo</b>	<b>Estância Velha</b>
Alto	1	2
Médio	28	40
Baixo	71	58
Total	100	100

Fonte: Elaboração própria com base no projeto de pesquisa "Capital social e políticas públicas em Novo Hamburgo e Estância Velha: subsídios para o desenvolvimento" (CPP/Feevale); ano: 2012; Novo Hamburgo N: 613; Estância Velha N: 606.