

Capital Social e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional Sustentável

Jorge Luiz Amaral de Moraes (UNISC) jmoraes@unisc.br

1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 80, por vários motivos, na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina, intensificou-se o debate sobre as possibilidades da gestão local do desenvolvimento. Nesse debate foram questionadas as abordagens teóricas que consideravam o Estado Nacional e as grandes empresas como agentes únicos do desenvolvimento econômico, cabendo às esferas locais apenas a gestão de equipamentos e serviços públicos e a regulação de algumas atividades. No Brasil, a crise fiscal do Estado e os processos de descentralização, desde o início da década de noventa, impulsionaram uma tendência de valorização dos governos locais como agentes de renovação das políticas públicas. Esta tendência foi reforçada pelo processo de reconfiguração dos padrões de produção e pela internacionalização dos fluxos de capital. Essas mudanças expressam um alto grau de desenvolvimento tecnológico que leva a um importante aumento do desemprego estrutural, que pressiona os governos locais a buscarem alternativas para enfrentar o problema.

A urgência de um novo modelo de desenvolvimento aumentou a partir da constatação de que o crescimento das grandes empresas e o dinamismo econômico não se irradiam homogeneamente para todas as regiões de um país e nem permitem uma distribuição mais eqüitativa da renda entre os diversos grupos sociais. Ou seja, a evidência empírica mostra que os efeitos de difusão deste tipo de crescimento econômico concentrador são claramente desiguais e insuficientes para eliminar as situações de pobreza, em que ainda vive uma significativa parcela da população. Além disso, os grandes grupos empresariais e financeiros se orientam para os mercados globais e não assumem compromissos com a regulação social e política nos diferentes territórios. No entanto, a busca de investimentos estrangeiros

ou a confiança na manutenção de um contexto externo favorável, apesar de serem de grande importância, não podem, de forma isolada, ser uma base sólida e uma boa estratégia de desenvolvimento local ou de superação da pobreza (ALBUQUERQUE, 1997). Isso tem levado a uma mudança de atitude em favor de um enfoque que não privilegie somente a atração de recursos externos, mas, que também procure mostrar as possibilidades e iniciativas de desenvolvimento econômico endógeno.

Uma vez superada a simplificação do atual modelo, caracterizado pela baixa capacidade para impulsionar o desenvolvimento humano e elevar a qualidade de vida das pessoas, é possível aproximar-se das circunstâncias e características concretas dos diversos espaços, territórios ou regiões. E, assim, formular políticas e instrumentos de fomento produtivo e de modernização tecnológica e empresarial mais ajustados ao perfil específico de cada região e às potencialidades locais.

Na Europa, nos últimos vinte anos, as políticas voltadas para o desenvolvimento de regiões menos dinâmicas tiveram mudanças significativas depois que se passou a considerar as diferenças regionais ou territoriais como um elemento a ser valorizado e potencializado. Houve o reconhecimento de que a diversidade e as potencialidades locais-regionais poderiam ser elementos estratégicos para a competitividade local dentro das políticas de apoio ao desenvolvimento. As especificidades territoriais passaram a ser consideradas na elaboração dessas políticas, que deixaram de adotar tipologias simplificadas e abriram espaços para a participação da população local na elaboração e implantação das mesmas. Assim, abandona-se a idéia de políticas exclusivamente setoriais em favor de políticas territoriais (locais-regionais) que levam em conta a complexidade estrutural dos espaços regionais.

As mudanças nos processos produtivos e nos seus resultados em diferentes regiões forçaram profundas transformações nas teorias e políticas de desenvolvimento territorial ou regional. Os desequilíbrios regionais intensificados pela reorganização da produção globalizada passaram a ser estudados, basicamente, sob duas categorias analíticas, que embora diferentes, são convergentes e complementares: a sustentabilidade e a endogenia.

O desenvolvimento sustentável centra sua atenção na relação do homem com a natureza, preconizando a utilização racionalizada dos estoques de recursos naturais (NIJKAMP ET AL., 1990). A grande preocupação de seus estudiosos está voltada para as gerações futuras e a necessidade de políticas que preconizem um desenvolvimento harmonioso e prioritariamente sustentável nos períodos posteriores (GUIMARÃES, 1994).

O conceito de *desenvolvimento sustentável*, já amplamente divulgado e utilizado, centraliza seu enfoque em um determinado território, nas suas paisagens, na sua população e nas relações desta com todos os demais elementos desse território. Este enfoque adota princípios como planejamento ascendente, participação e autonomia da população local e perspectivas de mercado, tendo como meta final a melhoria das condições de vida dessa população. As principais dimensões deste conceito são a ambiental, a social, a econômica e a político-institucional, que abordam, respectivamente, a sustentabilidade, a equidade, a competitividade e a governabilidade.

A teoria do *desenvolvimento endógeno* também trata das questões regionais, apresentando contribuições para a problemática das desigualdades regionais e instrumentos de políticas para a correção dessas desigualdades. O desenvolvimento endógeno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas de um território, visando a consolidação de um desenvolvimento genuinamente local e criando condições sociais e econômicas para a geração e atração de novas atividades produtivas (AMARAL FILHO, 1996).

O desenvolvimento endógeno tem suas origens na década de 1970, quando se destacaram as propostas de desenvolvimento da base para o topo. Desde então, esta corrente evoluiu com a colaboração de novos enfoques à problemática dos desequilíbrios regionais.

Na década de 1990, a principal questão do modelo de desenvolvimento endógeno foi o conhecimento das causas da variação dos níveis de crescimento das diversas regiões, mesmo elas dispondo das mesmas condições na busca de fatores produtivos, como capital financeiro, mão-de-obra ou tecnologia. A solução seria procurar encontrar, entre estes fatores, aqueles disponíveis na região.

Neste caminho, a principal contribuição da teoria endogenista foi verificar como as instituições e os fatores de produção, atualmente decisivos para o desenvolvimento, tais como capital social, capital humano, conhecimento, pesquisa e desenvolvimento e a informação, poderiam ser gerenciados de dentro da região e não mais de forma exógena. Concluiu-se, então, que a região dotada com estes fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria maior potencial de dinamização. A solução seria encontrar os fatores disponíveis na região.

O desenvolvimento endógeno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas, visando a consolidação de um desenvolvimento genuinamente local e criando condições sociais e econômicas para a geração e atração de novas atividades produtivas (AMARAL FILHO, 1996).

2. OBJETIVOS

Este texto trata de temas que se relacionam com o desenvolvimento regional sustentável, com o propósito de identificar um referencial teórico-metodológico para o estudo das diferentes dinâmicas dos processos regionais de desenvolvimento contemporâneos. Para isso, inicialmente elaborou-se uma revisão dos principais conceitos e parâmetros que poderiam ser utilizados neste estudo. As hipóteses do estudo são as de que o desenvolvimento é consequência da democracia e da organização social e que a presença e o fortalecimento do capital social numa região propicia o seu desenvolvimento. A importância de um estudo como este tem origem, também, na necessidade de se conhecer melhor a relação entre capital social e as funções atualmente desempenhadas pelo Estado (federal, estadual ou municipal), mais especificamente, avaliar os propósitos e as potencialidades das políticas públicas como indutoras da formação de capital social.

Este estudo tem como objetivo identificar e propor um referencial teórico-metodológico que possa servir de apoio na elaboração e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável. E ainda, verificar teoricamente as possíveis consequências da organização, da cooperação e da

participação da comunidade e do Estado para a formação de capital social, assim como, a relação deste com o desenvolvimento local-regional sustentável. As hipóteses do estudo são de que o desenvolvimento territorial sustentável é consequência da democracia e da organização social e a presença e o fortalecimento do capital social numa região propicia o seu desenvolvimento. A importância de um estudo como este tem origem na necessidade de se conhecer melhor a relação entre capital social e as funções atualmente desempenhadas pelo Estado, mais especificamente, avaliar os propósitos e as potencialidades das políticas públicas como indutoras da formação de capital social.

A metodologia utilizada neste estudo, para realizar essa reflexão teórica sobre o desenvolvimento contemporâneo, foi uma revisão bibliográfica e uma busca na rede mundial de computadores de temas e conceitos relacionados com o desenvolvimento e suas possíveis implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento sustentável, como desenvolvimento territorial (local-regional), capital social e sistemas locais de produção (SLP).

3. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (LOCAL-REGIONAL)

A expressão *desenvolvimento territorial, ou local*, é recente e deriva de duas grandes mudanças nas últimas décadas. Primeiro, a multiplicação de ONGs que criaram uma estratégia de “ação local”, em oposição aos impactos dos processos globalizantes. A outra mudança refere-se aos processos de descentralização em curso que valorizaram o “local” (NAVARRO, 2001).

O termo desenvolvimento territorial ou local (que pode ser estadual, regional, municipal, distrital, etc..) indica um conjunto variado de práticas e perspectivas que permite evidenciar questões relacionadas com os sentidos atribuídos à noção de desenvolvimento e dos seus atores e espaços de gestão.

Esta diversidade de práticas e perspectivas adotadas para a elaboração do conceito de desenvolvimento local podem ser melhor entendidas ao se analisar algumas das abordagens do debate atual.

Wolfe (1991), por exemplo, afirma que há um novo paradigma em que idéias de comunidade e auto-ajuda substituem o foco dado anteriormente às estruturas econômicas e políticas em escala ampla.

Numa perspectiva um pouco diferente, Arocena (1988) chama a atenção para a (re)emergência, nos anos 70, da perspectiva historicista que enfatiza o local, ao resgatar o papel da história e das tradições e os modos diferenciados de desenvolvimento. Contrapondo-se ao evolucionismo - que destaca o "ponto de chegada" como fundamento do desenvolvimento, no caso as sociedades capitalistas centrais -, o historicismo afirma a importância do "ponto de partida", a sociedade local. O autor retoma elementos da linha historicista, mas vai além desta, ao observar que a perspectiva do desenvolvimento regional pressupõe, não só conhecer recursos e potencialidades humanas da localidade ("ponto de partida"), como também, buscar interferir no sistema, no sentido de favorecer o desenvolvimento local.

O autor concluiu que a construção de um "sistema local" autônomo e mais integrado nas redes globais é parte da estratégia de desenvolvimento e coloca o Estado e os agentes econômicos como atores fundamentais do desenvolvimento. Ele reforça a dimensão regional e inclui atores sociais, como por exemplo, os movimentos populares. Segundo ele, incorporando as dimensões política, cultural e social, o território aparece com certa autonomia, mas articulado globalmente.

Barquero (1993) analisando a realidade europeia, afirma que é necessário e possível que os governos locais tomem iniciativas para enfrentar o problema do desemprego. Ele discute a necessidade de novas estratégias de desenvolvimento, tendo em vista a reestruturação dos sistemas produtivos regionais, o aumento dos postos de trabalho e a melhoria da qualidade de vida. Para isso, ele sugere a promoção e/ou expansão da capacidade empresarial e organizativa da economia local, com mobilização de recursos internos e externos.

De acordo com Hamel (1990), há duas abordagens básicas que representam visões e práticas diferenciadas, levando em conta experiências e debates ocorridos em países de capitalismo avançado.

A primeira, denominada de elitista, estaria associada ao pragmatismo, próprio dos agentes econômicos e "dirigentes políticos" locais. A orientação, nesse caso, seria desenvolver vantagens comparativas no sentido de obter melhores posições no mercado mundial para o município, distrito, estado ou região, aprofundando a competitividade interlocal. As ações de modernização de empresas, formação de mão-de-obra em novas tecnologias, melhoria dos serviços e da paisagem urbana, para tornar a cidade mais atrativa aos negócios, se enquadram nessa perspectiva.

Na segunda vertente, que Hamel (1990) denomina de social, o objetivo do desenvolvimento não seria tanto promover a localidade enquanto um negócio rentável, mas, atender às necessidades sociais, pelo alargamento da democracia local em direção à dimensão econômica. Aqui situam-se, por exemplo, programas de aumento de empregos, de combate à fome ou à pobreza e os de reinserção social de segmentos marginalizados e/ou de trabalhadores pouco qualificados.

No Brasil, enquanto alguns autores trabalham numa linha de identificação de possíveis inovações na gestão local do desenvolvimento, outros atuam numa linha de afirmação de uma abordagem social do desenvolvimento econômico. O ponto de partida empírico da maior parte dessas reflexões são experiências desenvolvidas por governos municipais democráticos no período recente.

Assim, Pacheco (1993) afirma que a experiência na formação do Consórcio Intermunicipal do ABC paulista em 1991, ao lado de algumas outras experiências que despontam em municípios brasileiros, indica um movimento de reorientação dos governos locais, através da introdução na agenda política local de questões relativas ao desenvolvimento econômico e social. A inovação nesse tipo de experiência estaria no papel desempenhado pelo governo municipal, de articulador das forças e atores locais, e na perspectiva de conjugar desenvolvimento econômico, promoção da cidadania e preservação ambiental, com base em práticas de parceria e de negociação.

Caccia Bava (1994) destaca o potencial das iniciativas econômicas locais tomadas por governos democráticos, em pequenos e médios municípios, levando em conta uma série de experiências recentes. A construção de redes alternativas de comercialização de produtos nativos - visando romper com redes de intermediários -

e o incremento de atividades com potencial de dinamização econômica e distribuição de renda são alguns dos exemplos destacados pelo autor. Desse modo, são citados como indicativos de estratégia de desenvolvimento territorial as cooperativas de produção e comercialização de bordados, redes ou produtos agrícolas; cooperativas de pesca e comercialização da lagosta; consórcio para uso de equipamentos agrícolas; e, projeto de turismo não predatório.

Dowbor (1997) afirma que apesar das limitações da administração municipal, é possível a implementação de ações que rompam os circuitos fechados de acumulação e gerem emprego e renda. Para o autor, a idéia de desenvolvimento deve ter como ponto central o ser humano e os interesses coletivos da maioria e envolve qualidade de vida, distribuição do poder e acesso aos serviços públicos e aos benefícios da tecnologia.

Numa abordagem mais geral, Coelho (1997) procura indicar as potencialidades da ação municipal em matéria de desenvolvimento territorial, mais especificamente, na geração de emprego e renda. Ela afirma que o projeto inovador de democratização do poder local no Brasil vem incorporando essa problemática por conta do processo de estruturação econômica e o conseqüente aumento do desemprego estrutural. A autora define desenvolvimento territorial como: *“o plano de ação coordenado, descentralizado e focalizado, destinado a ativar e melhorar as condições de vida dos habitantes de uma localidade, que estimula a participação dos atores”* (COELHO, 1997:48).

Moura (1997), destaca três pontos importantes do atual debate sobre desenvolvimento territorial (regional, municipal, etc...). Primeiro, as iniciativas econômicas locais, que têm servido de referência ao debate, têm caráter muito distintos, atingindo desde setores à margem das grandes empresas capitalistas, passando por segmentos sociais pauperizados, até atividades econômicas de ponta articuladas localmente. Segundo, a ênfase dada à sociedade civil, aos governos locais, às redes sociais e aos agentes econômicos em suas diferentes escalas e tipos. Por último, ela diz que as direções adotadas pelas práticas e idéias que estão postas parecem apontar para projetos de desenvolvimento mais ou menos diferentes em relação àqueles até então hegemônicos, seja numa perspectiva que

se pode denominar de "competitiva" ou em outra de caráter mais "social". Na "competitiva", se abre a possibilidade de aprofundamento da competitividade interlocais, levando à exclusão cidades ou regiões que não tenham como desenvolver vantagens comparativas. Na "social", situam-se iniciativas que procuram articular produção e distribuição de riqueza, mesmo que em pequena escala, e idéias de emergência de novos paradigmas, que associam a dimensão econômica à cidadania.

Além disso, o desenvolvimento territorial fortalece espaços locais, micro-organizações e as diversas matrizes culturais, que aparecem como identidades coletivas ou sub-sistemas da ordem social estabelecida. Com isso, torna-se possível pensar numa ordem política democrática, onde as comunidades locais possam tomar as decisões sobre seus próprios destinos, nas relações estabelecidas com áreas externas, mediadas pelas regulações de territórios em escalas espaciais maiores (PAIVA, 2002).

O conhecimento da realidade local mostra a importância das micro-escalas de organização, como a dimensão micro do social, da economia, do ambiente e da cultura do território. Desse modo, a dinâmica territorial pode ser visualizada desde a menor escala, como um sub-sistema, até as interações com sistemas mais abrangentes em termos de território.

Com base na moderna teoria do desenvolvimento territorial endógeno tem-se estudado a importância da sociedade, das relações sociais e da capacidade de cooperação de seus atores para o processo de desenvolvimento de uma região (GODARD, 1987). A sociedade civil, através da solidariedade, integração social e cooperação local, pode ser considerada o principal agente de modernização e transformação sócio-econômica numa região (BOISIER, 1997).

Neste texto foram adotados alguns parâmetros conceituais de desenvolvimento regional, considerando este como sinônimo de desenvolvimento territorial ou local.

4. CAPITAL SOCIAL

A expressão “capital social” é uma noção teórica de utilização recente na literatura e nas pautas dos governos, organizações não-governamentais (ONGs) e organismos internacionais. Sua criação está relacionada com a “ampliação” teórica do termo “capital”. Se nos anos sessenta a noção de capital humano foi proposta e se consolidou em diversos campos do conhecimento (culminando inclusive com a criação dos índices referenciais sobre “desenvolvimento humano”), nos anos noventa, foi mais explicitamente proposto este terceiro tipo de fator: o “capital social”. Este conceito procura dar mais significado à presença e à qualidade das relações sociais para o desencadeamento do processo de desenvolvimento. Capital social significa relações sociais “institucionalizadas” na forma de normas ou de redes sociais. Estas relações sociais são institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais (CASTILHOS, 2001).

O desenvolvimento territorial está diretamente ligado às características da organização social e das relações cívicas encontradas na região. Partindo desses pressupostos, Putnam (2000) estudou os diversos aspectos que condicionaram as diferenças regionais encontradas entre o norte e o sul da Itália. Uma importante conclusão sua é que *"na Itália contemporânea, a comunidade cívica está estritamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e econômico"* (PUTNAM, 2000, pg. 162). Para justificar esta sua conclusão, este autor utiliza como exemplo a evolução de duas regiões italianas: Emila-romagna, ao norte, e Calábria, ao sul.

O estudo de Putnam inclui parte da concepção atual de capital social e mostra a influência deste sobre o desenvolvimento econômico. Para ele, capital social é o conjunto de características da organização social, onde se inclui as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação. O capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultam no benefício para toda a comunidade. Para Coleman, citado por Putnam (2000, p. 177), o capital social é produtivo e possibilita a realização de certos objetivos que não seriam alcançados sem ele.

Segundo Putnam (2000), as evidências históricas indicam que os fatores sócio-culturais, como tradições cívicas, capital social e práticas colaborativas, têm

papel decisivo na explicação das diferenças regionais. Onde há tradição comunitária, a recorrência de compras e vendas e de trocas de informações faz nascer relações de fidelidade entre clientes e fornecedores.

Se, por um lado, o trabalho feito por Putnam (2000) foi fundamental para destacar a importância do capital social nas estratégias do desenvolvimento, por outro, a sua concepção de capital social se restringe a uma compreensão determinista sob o ponto de vista histórico e cultural. Ele atribui papel central ao capital social na determinação dos níveis de desenvolvimento sócio-econômico e argumenta que a presença de capital social em uma dada população é determinada historicamente pela práticas culturais acumuladas por esta mesma população. Na concepção teórica de capital social formulada pelo autor não é possível que se crie ou se forme capital social em locais onde este esteja ausente. Na sua visão, o capital social é determinado, exclusivamente, pela disponibilidade de atributos culturais (precursores do capital social) que existem em determinada sociedade (CASTILHOS, 2001).

Argumentos que vão além dessa visão dizem que os sistemas sociais não são influenciados somente por questões culturais, mas, também por componentes sociais, onde os agentes sociais podem promover mudanças e alternativas de “rotas” no processo de desenvolvimento e nas “escolhas” feitas. Tais modificações ou rupturas podem provocar alterações nas relações sociais, permitindo a institucionalização de novos códigos culturais e práticas sociais que promovam a formação de capital social. Além deste, segundo Castilhos (2001) há o argumento de que o Estado cumpre uma função importante para a formação de capital social, com vários estudos, principalmente no campo do neo-institucionalismo, demonstrando a importância do Estado para o desempenho da função “coercitiva” ou “protetora” das relações sociais geradoras de capital social.

Aprofundando nesta mesma linha, as formulações teóricas de Woolcock (1998) permitiram que a noção de capital social fosse ampliada para vários tipos e dimensões, permitindo assim incorporar uma nova visão multidimensional e dinâmica na sua noção, contrariamente à concepção determinista e estática, presente em Putnam (2000) e em outros autores sobre o tema.

Desta forma, são três os tipos de capital social atualmente mais citados na literatura internacional sobre o tema. Estes tipos variam conforme a posição das relações sociais, a saber: (1) “Capital social institucional” é o que descreve as relações sociais existentes entre a sociedade civil e o Estado. Neste caso se enquadra a integração dos diferentes órgãos de governo com a sociedade na realização de ações conjuntas; (2) “Capital social extra-comunitário”, são as relações sociais geradoras de capital que determinada comunidade estabelece com grupos sociais e econômicos externos. Este tipo de capital social é importante porque permite que os indivíduos estabeleçam relações sociais que permitam as trocas (relações de mercado) e o acesso às informações (conhecimento) externas; (3) “Capital social comunitário”, aquele que corresponde às relações sociais comunitárias dos indivíduos. Refere-se à capacidade que estes possuem para gerar relações sociais baseadas em reciprocidade e confiança nas suas comunidades, além do potencial organizativo que estas mesmas comunidades possuem (WOOLCOK, 1998).

Estes três tipos de relações sociais formam uma das dimensões necessárias para a indução de capital social: a dimensão “enraizamento”, “integração” ou “inserção” dos indivíduos nas relações sociais. Isto é necessário para que ocorra a formação de capital social. A segunda dimensão do capital social - a “autonomia” - se refere à postura dos agentes sociais em relação à reciprocidade e à confiança. A dimensão “autonomia” do capital social institucional é medida pela eficiência, integridade e independência dos governantes e dos funcionários públicos durante o exercício da gestão pública do Estado. Já no capital social comunitário ou extra-comunitário esta mesma dimensão se refere à capacidade cívica que possuem os indivíduos, quando estabelecem relações sociais formadoras de capital social. A dimensão “autonomia” - dos governantes, funcionários públicos e sociedade civil - é relativa à capacidade destes agirem mais pelos interesses coletivos e públicos e menos pelos seus interesses individuais.

4.1 CAPITAL SOCIAL, ESTADO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A transição e a construção do futuro dependem da qualidade e da vontade política para criar condições e energias coletivas, culturais e espirituais para a mudança. Depende, também, da organização popular, de diálogos e de alianças entre os atores e os espaços de participação. Estes são mecanismos democráticos que podem gerar oportunidades para o envolvimento das pessoas na vida social, econômica e política local. Eles são formas concretas de poder, necessárias para que a população local possa atuar na defesa de seus interesses e na intervenção direta na tomada de decisões. Estas formas devem permitir a mobilização das experiências e a criatividade dos atores sociais locais, fortalecendo sinergias e possibilitando o controle das políticas públicas e a abertura de novos campos de ação dentro da esfera governamental.

No ambiente local é onde interagem as organizações comunitárias, as unidades empresariais, as redes de infra-estrutura e os intermediários comerciais e financeiros. Isso exige o desenvolvimento de uma nova institucionalidade, que seja democrática, moderna, representativa, transparente e competente e que possibilite o planejamento com participação da população. Para isso são necessários mecanismos diferenciados de gestão, que articulem os governos e as instituições locais com a sociedade.

Por isso, espera-se que o Estado tenha sua atuação direcionada para aquelas atividades que levem em conta as capacidades e potencialidades locais, a partir de políticas de coordenação e promoção das iniciativas sociais. Maciel (1996), no seu estudo sobre o desenvolvimento da Itália nas últimas duas décadas também observa esta necessidade de reorientação da ação estatal.

As experiências culturais e a inteligência coletiva local podem ser utilizadas em ações criativas e renovadoras, no sentido de propor soluções para os problemas, necessidades e aspirações locais. As capacidades, competências e habilidades locais ao serem reativadas internamente, como também combinadas com inteligências externas de outro nível por ajustes internos de aprendizagem, podem favorecer a emergência de um novo estágio tecnológico e de conhecimentos que garanta a manutenção e a melhoria da qualidade de vida na região.

Mesmo considerando o planejamento participativo como estratégico e como instrumento orientador da transição para um novo tipo de sociedade local, é conveniente insistir na oportunidade histórica de mudança através do processo de descentralização. O território passa a constituir uma esfera estratégica para fomentar o exercício da cidadania, baseada no conhecimento e orientada por valores locais. Nesse espaço é possível articular os movimentos sociais, a identidade cultural, as práticas sociais e os processos de produção de conhecimentos.

4.2 CAPITAL SOCIAL E A ECONOMIA REGIONAL

De acordo com Marshall (1982), a aglomeração de uma determinada indústria ou serviço numa região específica pode ter diferentes origens. Uma vez originada, uma aglomeração pode se reproduzir e se desenvolver, motivados por fatores distintos dos que lhes deram origem. Para o estudo do desenvolvimento regional, os "momentos marshallianos" do desenvolvimento das aglomerações produtivas podem ser agrupados em três categorias: aglomeração, arranjo produtivo e sistema local de produção (SLP). O primeiro momento é o da aglomeração. Em seguida, com o desenvolvimento desta, passa-se a ter um arranjo produtivo. E quando este arranjo produtivo "toma consciência de si" e começa a coordenar racionalmente o seu desenvolvimento tem-se um sistema local de produção (PAIVA, 2002).

Inicialmente, a especialização de uma região (ou território) em uma determinada atividade é chamada de aglomeração. Desde o início, esta se torna um fator de atração de compradores e fornecedores para aquela região. Diferentemente das pequenas, as grandes compras não podem ser feitas sem levantamento de preços. Por isso, os centros especializados são os melhores locais para essas compras. Isto significa que as empresas que não tiverem localizadas naquela "praça" podem perder visitas e clientes importantes. Além disso, para os clientes e fornecedores, é mais fácil visitar as firmas que se encontram concentradas em uma determinada região ou localidade, do que aquelas dispersas num território maior.

Assim, as firmas que fazem parte de uma aglomeração são as primeiras a conhecer e a poder incorporar as "novidades" ou "inovações", seja em matérias-primas, maquinário, processos ou nos produtos finais, desde que estas sejam comercializáveis e tenham representantes interessados. Na medida em que a aglomeração cresce ela passa a atrair produtores de matérias-primas, serviços e insumos utilizados pelas empresas locais e/ou induzir firmas compradoras a se instalarem perto dos fornecedores locais (PAIVA, 2002). Esse processo de agregação de empresas e agências de capacitação produtiva à aglomeração, transforma qualitativamente esta, caracterizando um arranjo produtivo local, quando então estará presente um conjunto de atividades geradoras de emprego e renda em torno do núcleo original.

A partir daí, não é mais possível avaliar os resultados do desenvolvimento a partir de um recorte setorial e a diferença entre emprego direto e indireto tende a ser cada vez mais imperceptível. Esta situação aumenta o potencial de geração de emprego sistêmico, em consequência do aumento das vendas e da produção do centro do arranjo produtivo.

Ao mesmo tempo que as empresas regionais são estimuladas a ter um "foco" e a operarem de forma integrada, o arranjo produtivo também estimula a criação de micro e pequenas empresas, contribuindo para a formação de um sistema local de produção (SLP). Estas empresas dividem o mercado de forma relativamente homogênea, levando a uma melhor distribuição da renda gerada. Um sistema aberto ao ingresso de novas empresas é um sistema que tende a ser aberto também à inovação. Além disso, quando a confiança e a fidelidade estão presentes no sistema, aumentam as possibilidades de relações informais entre as empresas, podendo levar o conjunto dessas empresas a operar como se fosse uma unidade econômica com administração descentralizada.

Em qualquer sistema, o que normalmente se caracteriza como "vantagens de escala" não são mais do que as vantagens de um processo de integração vertical que suprime os custos de transação. E são justamente estes custos que precisam ser reduzidos na transição dos arranjos produtivos para os SLPs.

Quando se agregam as estruturas de governança, que direcionam a dinâmica de um arranjo produtivo, este passa a ser denominado de sistema local de produção (SLP). Esta é uma transição mais complexa que a transição de aglomeração para arranjo produtivo. A diversidade e a complexidade dos arranjos produtivos e os conflitos internos entre os agentes estimulam a negociação e a organização dos agentes produtivos (empresários, operários ou trabalhadores do conhecimento). Um SLP só existe de verdade quando são constituídas as instituições regionais responsáveis pela governança e pela administração da solidariedade sistêmica, ou seja, quando há capital social.

No Rio Grande do Sul, existe um número muito grande de aglomerações produtivas e diversos arranjos produtivos, porém, poucos sistemas locais de produção (SLP), embora os limites entre um e outro sejam difíceis de serem determinados. Uma política de enfrentamento das disparidades regionais não pode se basear somente no apoio aos arranjos e sistemas já existentes. É necessário, também, identificar alternativas para a articulação política de novas aglomerações produtivas, principalmente, nas regiões com maior concentração de pobreza no estado, apoiar a solidariedade entre as empresas e incentivar os programas de estruturação de redes de pequenas empresas (PAIVA, 2002).

Segundo Putnam (2000), a velocidade e a consistência de um movimento em direção à formação de um sistema local de produção (SLP) vai depender do grau de consolidação da "comunidade cívica". Existindo esta consolidação, abre-se a possibilidade de acumulação de "capital social" nos arranjos produtivos, ou seja, aumenta a capacidade desses arranjos produtivos para formar as bases do sistema de governança da comunidade. Quando isto ocorre, a comunidade passa a se organizar em torno do trabalho coletivo, incentivando a troca de experiências e informações e aumentando a capacidade inovativa do sistema. Esta seria uma das principais funções do capital social.

4.3 CAPITAL SOCIAL E A MICROECONOMIA

Esta seção, importante para a identificação de possíveis contribuições do capital social para o gerenciamento de unidades de produção, está fundamentada no artigo de Monastério (2000), denominado *Capital Social e Crescimento Econômico: mecanismos*. Abaixo serão descritas as principais formas pelas quais o capital social pode se relacionar com outras variáveis vinculadas com a função de produção. Assim, na primeira parte considera-se a possibilidade de o capital social ser um fator de produção. Na segunda e na terceira parte se analisa o relacionamento do capital social, respectivamente, com a produtividade dos fatores de produção e com o capital humano. Em seguida, se descreve algumas situações que sugerem a possibilidade de o capital social, também, ter alguma relação com os investimentos em capital físico e com as inovações tecnológicas.

4.3.1 Capital Social como Fator de Produção

O capital social às vezes é entendido como mais um fator de produção, juntamente com os outros fatores. Enquanto capital ele é produtivo por gerar um fluxo de rendimentos aos indivíduos e sociedades que o possuem (COLEMAN, 1990).

Alguns autores apontam que a acumulação de capital social, ao contrário do capital físico, não se baseia em sacrifícios presentes visando ganhos futuros. Para Arrow (2000), isso é suficiente para que se questione o uso do termo "capital" para representar as características institucionais em questão. Um traço com o qual os pesquisadores concordam refere-se ao fato de que o capital social não se deprecia com o uso; pelo contrário, a recorrência da utilização das interações o mantém (OSTROM, 2000).

Conforme Solow (2000), a contabilidade dos estoques e rendimentos do capital social enfrenta barreiras insuperáveis. Segundo o autor, mais do que não possuir os valores que permitam tal cálculo, o problema está em desconhecer que tipo de informação deveria ser buscada.

Em diversos sentidos, o capital social está mais próximo do capital humano do que do capital físico. Ele também é intangível, mas sua mensuração é mais difícil do que o capital humano, uma vez que é observado nas relações entre os indivíduos

(COLEMAM, 1988; REQUIER-DESJARDINS, 2000). Apenas *proxies* podem indicar a sua presença, contudo estas são ainda mais questionáveis do que usar a escolaridade média para medir o estoque de capital humano entre países (MONASTÉRIO, 2000). Outra semelhança entre o capital social e o humano consiste em que ambos geram ganhos privados e, também, externalidades positivas para toda a sociedade.

Apesar das diferenças quando comparado aos outros "capitais", Paldam e Svendsen (1999) cogitam a inclusão do capital social diretamente na função de produção como um fator produtivo. Assim, a função de produção, com os fatores de produção capital físico (K), trabalho (L), capital humano (H) e o capital social (Q), ficaria assim: $Y = F(K, L, H, Q)$. Segundo Monastério, parece adequada a sugestão de que capital social esteja também sujeito a rendimentos decrescentes, contudo seria imprudente impor uma forma funcional específica.

4.3.2 Capital Social e a Produtividade dos Fatores

Outra visão freqüente da relação entre o capital social e o crescimento econômico dá-se através da produtividade total dos fatores. O capital social seria, portanto, um fator produtivo que se assemelharia mais à tecnologia do que a outros tipos de capital. Então, omitindo a tecnologia, teria-se a seguinte função de produção: $Y = Q \cdot F(K, L, H)$. Nessa especificação, um acréscimo no estoque de capital social elevaria a função de produção de forma equivalente ao progresso técnico. Ou seja, com o mesmo estoque de capital humano e físico, trabalho e tecnologia seria possível produzir uma quantidade maior de bens e serviços. Tal efeito estaria relacionado a uma utilização mais eficiente dos recursos produtivos promovida pelo capital social, devido à confiança entre os agentes.

A especificação da função de produção acima proposta supõe que o produto e o capital social guardam uma relação quase linear e que este último é exógeno (PALDAM & SVENDSEN, 1999). Mas, acreditam que esse tipo de visão é adequado somente para pequenas variações da renda e curtos períodos de tempo. Stiglitz (2000), citado por Monastério (2000), imaginou um padrão mais complexo de

interação entre capital social e desenvolvimento econômico no longo prazo. Quando os mercados estão se formando, o capital social intervém para resolver questões alocativas e distributivas. Nestas situações, reputação e controle do grupo restringem comportamentos socialmente indesejáveis. Em economias mais avançadas, esse tipo de capital social pode ser substituído por um sistema judiciário eficaz, que desobrigue o recurso às redes sociais.

4.3.3 Capital Social e Capital Humano

Coleman (1988) identificou a relevância do capital social para a obtenção de capacidades e qualificações que elevam a produtividade do trabalho humano. A partir de dados estatísticos norte-americanos, ele apontou que quanto mais integrada é uma sociedade e quanto mais densos são os laços entre pais e filhos melhores serão os indicadores do capital humano. Knack e Keefer (1997) apontam outras conexões entre o capital social e o humano. Com base em Galor e Zeira (1993), eles argumentam que numa sociedade onde reina a confiança, os pobres participam nos níveis não-básicos da educação- onde os custos de oportunidade do estudo são mais altos- uma vez que podem ter acesso ao mercado de crédito. Outra razão seria que os retornos esperados da escolaridade seriam mais altos nessas sociedades devido à menor discriminação no mercado de trabalho contra os que não estão conectados pelos "laços" fortes. Finalmente, segundo os mesmos, o capital social, por melhorar a qualidade do governo como um todo, tende a incrementar também a qualidade das escolas públicas.

Em outros estudos, o capital social é visto como um atributo individual e em certo sentido compõe o capital humano de cada agente. A idéia é que a rede de conexões sociais é um ativo que gera benefícios, principalmente individuais. Gary Becker (1996) e Glaeser et alli (1999) seguem essa orientação e aplicam a racionalidade econômica às relações sociais: o agente investe no relacionamento com outros agentes visando os ganhos privados futuros.

Segundo Dasgupta (2000), as redes sociais geram externalidades positivas mas também contribuem para o capital humano na medida em que os benefícios

privados são incorporados no valor econômico de cada agente. O capital social, segundo o autor, entraria duas vezes na função de produção: implicitamente, como componente do capital humano; e como um "Q" da equação: $Y = Q.F(K, L, H)$. Resumindo, pode-se dizer que o capital social contribui para a acumulação de capital humano por tornar mais eficiente o processo educacional, elevar os retornos privados da escolaridade e também por valorizar diretamente o capital humano dos agentes participantes de uma rede de conexões.

4.3.4 Capital Social e Investimento em Capital Físico

Testes empíricos *cross-section* sugerem que os países com maior intensidade de capital social teriam uma maior taxa de acumulação de capital físico. Foi estimado que um aumento de sete pontos percentuais na confiança (medidas através de pesquisas de opinião em trinta países) resultaria em um incremento de um ponto percentual no quociente investimento/PIB (KNACK & KEEFER, 1997).

Zak e Knack (1998) apresentam os microfundamentos formais que mostram a relação direta entre a confiança e a taxa de acumulação. Com o auxílio das hipóteses usuais e da econometria, eles concluíram que nas sociedades desiguais e com poucas instituições formais ou informais, para combater o oportunismo, os investidores são muito cuidadosos com seus capitais e as taxas de acumulação de capital físico acabam sendo baixas.

Outro canal de conexão entre o capital social e o investimento se daria, de acordo com Knack e Keefer (1997), através das políticas econômicas. Em sociedades onde a confiança é generalizada, inclusive quanto ao governo, as políticas públicas tendem a serem mais eficazes. Além disso, em um ambiente mais previsível, os horizontes de tempo dos projetos de investimento são mais alongados.

4.3.5 Capital Social e Inovação Tecnológica

A relação entre o capital social e inovação tecnológica se verifica quando o empresário inovador não necessita ocupar-se do combate ao oportunismo de seus

parceiros, empregados e fornecedores, durante o processo de aplicação das atividades inovadoras, ampliando-se os recursos disponíveis para as mesmas (KNACK e KEEFER, 1997).

Formas mais elaboradas da relação entre o capital social e inovação tecnológica têm sido identificadas pelos pesquisadores ligados à área de Economia Local-Regional. A literatura sobre os distritos industriais marshallianos, geradores de economias externas de escala, evoluiu para o debate na questão da inovação. Nessa linha de pesquisa destaca-se a importância da confiança para o bom funcionamento dos distritos. Em um ambiente no qual cada empresa supõe que os outros agirão de forma oportunista, as vantagens potenciais da cooperação são limitadas, restando apenas algum transbordamento do conhecimento (MONASTÉRIO, 2000).

Os estudos sobre os Sistemas Regionais de Inovação (SRI), que poderiam ser considerados como distritos industriais nos quais a pesquisa e desenvolvimento ocupam posição central, reforçaram a importância das redes sociais e da confiança mútua para o seu funcionamento.

Economias com sólidas dotações de capital social apresentariam fluxos de informações sobre mudanças e oportunidades nos mercados e tecnologias de melhor qualidade do que economias pouco integradas ou mesmo baseadas em uma forma hierárquica (COOKE & MORGAN, 1998). A cooperação entre empresas também soluciona os problemas de coordenação da pesquisa e desenvolvimento de produtos e projetos, ou mesmo a solução de problemas de ação coletiva relacionados com o financiamento das inovações.

O Vale do Silício tem sido apontado como exemplo de um SRI baseado no capital social. Conforme Saxenian (1994), seu notável desempenho econômico se baseia em uma densa rede que inclui empresas, universidades, institutos de pesquisa e o setor público. É interessante notar que mesmo no setor de alta tecnologia, a dimensão territorial tem se mostrado fundamental para a formação de redes. A explicação talvez esteja no fato de que as novas tecnologia de comunicação não podem (ao menos por enquanto) reproduzir o tipo de interação

informal, face a face, que promove a formação de relações de confiança e cooperação entre os agentes (FOUNTAIN, 1998).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na revisão sobre o assunto, verificou-se que nos estudos dos diferentes processos locais de desenvolvimento econômico destaca-se a importância dada aos aspectos sociais, qualitativos, territoriais e ambientais do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, alguns autores sugerem a adequação dos esquemas institucionais e os instrumentos de fomento econômico aos elevados níveis de incerteza que caracterizam o atual período de transição estrutural e as crescentes exigências da disputa competitiva nos diversos mercados.

No estudo do desenvolvimento territorial é necessário pensar o território como um sistema, que sofre influência de variáveis internas (participação, ambiental, social, econômica e a cultural) e interage com os sistemas territoriais de maior escala. Sob o ponto de vista econômico, as ações devem ter como objetivo a implantação e gestão de projetos potencializadores da economia regional, visando a geração de emprego e renda e a competição nos mercados globais.

A capacidade das sociedades locais liderarem e conduzirem os seus próprios destinos, condicionando-os à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial endógeno, traduzem a forma de desenvolvimento territorial endógeno. Neste modelo, podem ser identificadas as dimensões econômica, social, ambiental, política e cultural, com os valores e as instituições locais servindo de base para o desenvolvimento do território ou região.

A noção teórica de capital social permite várias possibilidades de investigação das causas que justificam a formação (ou não) de capital social, onde os vários tipos e dimensões deste são interdependentes e possuem um caráter dinâmico. A noção de capital social configura um promissor e emergente modelo teórico, que pode transformar-se em um importante instrumento para o estudo dos processos de desenvolvimento territorial.

O desenvolvimento territorial é endógeno e caracteriza-se como um modelo de desenvolvimento centrado nas comunidades locais, que passam a desenvolver estratégias e criar meios para implementar processos permanentes de mobilização, organização e endogeneização. Esta forma de desenvolvimento está relacionada com o uso efetivo das capacidades, competências e habilidades da comunidade e com a identidade social e histórica própria e territorialmente delimitada. Isto pode ser feito através do empreendimento e gestão dos seus fatores atuais e potenciais, assim como, pela incorporação de conhecimentos e a transformação de possibilidades externas em oportunidades internas, de modo a solucionar problemas ou atender necessidades locais.

O desenvolvimento territorial (local-regional) pode ser visto como um novo paradigma de desenvolvimento, originado da organização de uma comunidade em torno de uma estratégia de desenvolvimento com potencial para integrar as ações e aproveitar as sinergias dentro de um determinado território. A vinculação entre desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável se verifica pelo comprometimento com a sustentabilidade da vida humana e da natureza em suas várias dimensões, tendo como horizonte a manutenção das gerações futuras. Este tipo de desenvolvimento é originário da mobilização e participação de forças sociais solidárias quando a comunidade transforma-se no próprio sujeito do desenvolvimento no seu espaço de vida.

Para promover o desenvolvimento de um determinado território (estado, região, município ou distrito) é necessário estudar o grau de aproveitamento dos seus recursos e potencialidade endógenas. Fatores regionais, que têm influência direta sobre a dinâmica do desenvolvimento do território podem ser potencializados pela capacidade organizativa, técnica e gerencial das administrações locais, pela capacidade de articulação e mobilização dos recursos e pela formação social e da base econômica local.

Mesmo considerando as limitações estruturais, torna-se necessário investigar como esses fatores regionais podem ser potencializados. Esta é uma questão que merece ser aprofundada nas pesquisas sobre esse tema.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Francisco. *Desenvolvimento Econômico Local e Distribuição do Progresso Técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural*. ILPES, Cadernos 43, Santiago do Chile, 1997.
- AMARAL FILHO, Jair. (1996). *Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista*. In: **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, IPEA, n. 14. dez.
- AROCENA, José. *Los Paradigmas del Desarrollo y lo Local*. Cuadernos del CLAEH, Montevideo, CLAEH, (41): 5-21, 1988.
- BARQUERO, Antonio V.. *Política Económica Local: La Respuesta de las Ciudades a los Desafíos del Ajuste Productivo*. Madrid, Ediciones Pirámide: 1993.
- BOISIER, Sergio E.. *Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial*. Santiago de Chile, ILPES: 1997.
- CACCIA-BAVA, Silvio. *Trocando a Riqueza de Mãos: distribuição de renda e poder nas pequenas cidades*. Revista Proposta, Rio de Janeiro, FASE (54): 12-16, ago. 1994.
- CASTILHOS, D. S. B. de. *Capital Social e Políticas Públicas: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. UFRGS/IEPE/PGDR, Porto Alegre, 2001 (dissertação mestrado).
- DANIEL, Celso. *Poder Local e Desenvolvimento*. V Colóquio sobre Poder Local. Salvador, NPGA/EAUFBA, 1992 (mimeo).
- DOWBOR, Ladislau. *A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento*. In CACCIA-BAVA, Silvio (org), *Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda*. São Paulo, Publicações POLIS, (25): 29-44, 1996.
- GODARD, O. et al. *Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local*. In: **Estudios Territoriales**. Madrid, n.º 24, 1987.
- GUIMARÃES, Roberto P.. *El desarrollo sustentable: propuesta alternativa o retórica neoliberal*. In: **Revista EURE**. Santiago de Chile, vol. XX, n.º 61, dez, 1994.
- HAMEL, Pierre. *Developpement Local: une nouvelle culture politique*. Espaces Tempes, Paris, Association Espace Tempe/CNL, (43-44): 43-49, 1990.
- MACIEL, Maria L.. *O Milagre Italiano: caos, crise e criatividade*. Rio de Janeiro, Relume Dumará / Paralelo 15 Editores: 1996.
- MARSHALL, A. *Princípios de Economia*. São Paulo: Abril Cultural: 1982.
- MOURA, Sandra. *Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas. Tendências à Renovação na Gestão Local*. (Tese Doutorado), Salvador, NPGA/EAUFBA, 1997.
- NAVARRO, Zander. *Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro*. In Revista Estudos Avançados, v. 16, no. 43. São Paulo: USP, 2001.
- NIJKAMP, Peter et al.. *Regional sustainable development and natural resource use*. In: **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**. Washington, World Bank, 1990.

- PACHECO, Regina. *Iniciativa Econômica Local: a experiência do ABC*. Fingermann, Henrique (org) Parceria Público-Privado, v.2, São Paulo, Summus Editorial, 1993.
- PAIVA, Carlos Águedo. (2002). *O que são Sistemas Locais de Produção*. <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/desenvolvreg.html>.
- PUTNAM, Robert D. (2000). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- WOLFE, Alan. *Três Caminhos para o Desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil*. Coleção Democracia: A Democracia como Proposta. Rio de Janeiro, IBASE, 1991, 35-63.
- WOOLCOCK, Michael. *Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework*. Theory and Society 27(2): 151-208, 1998.