

Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável

Social capital and public policies for regional sustainable development

Jorge Luiz Amaral de Moraes

Resumo

A reconfiguração dos padrões de produção e dos fluxos de capital intensificou o debate sobre a gestão local do desenvolvimento, teorias e políticas de desenvolvimento territorial e a busca de um novo modelo de desenvolvimento que inclua iniciativas e processos produtivos locais. Este estudo busca identificar um referencial teórico-metodológico, para interpretação das dinâmicas regionais de desenvolvimento, que contribua para a elaboração e implementação de políticas públicas, para o desenvolvimento regional sustentável; e verificar, teoricamente, as conseqüências da organização, cooperação e participação da comunidade e do Estado para a formação de capital social. As hipóteses do estudo são de que o desenvolvimento é conseqüência da democracia e da organização social e que a presença e o fortalecimento do capital social, numa região, propicia o seu desenvolvimento. Esta reflexão teórica sobre o desenvolvimento contemporâneo foi realizada através de uma revisão dos principais conceitos e definições relacionados com o desenvolvimento e suas possíveis implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento sustentável, como desenvolvimento territorial (local-regional), capital social e sistemas produtivos locais (SPL). Verificou-se que, nos estudos dos processos locais de desenvolvimento econômico, destaca-se a importância dada aos aspectos sociais, qualitativos, territoriais e ambientais do desenvolvimento. Alguns autores sugerem que, no estudo do desenvolvimento territorial é necessário pensar o território como um sistema, que sofre influência de variáveis internas e interage com os sistemas territoriais de maior escala

Palavras-chave: Território. Desenvolvimento. Capital social.

Abstract

The reshaping of production patterns and capital flows has intensified the debate on the local management of development, on theories and policies of territorial development and the search for a new development model that includes local initiatives and productive processes. This study aims to identify a theoretical and methodological interpretation of the regional development dynamics, contributing to the elaboration and implementation of public policies. It also intends to verify the consequences of the organization, cooperation and state and community's participation theoretically and of the state for the building of social capital. The hypotheses are that development is a consequence of democracy and social organization and that the presence and the invigoration of the social capital in an area for development. This theoretical reflection on the contemporary development was accomplished through a revision of the main concepts and theories on this issue and their possible implications for the dynamics of the maintainable development, such as territorial development (local-regional), social capital and local productive systems (LPS). The paper found out that these studies are given great importance to the social, qualitative, territorial and environmental aspects for the economic development process. Some authors suggest also that, in the study of territorial development, it is necessary to rethink territory as a system that suffers influence of internal variables and interacts with other territorial systems of larger scale.

Keywords: Territory. Development. Social capital.

Introdução

Apartir 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. Ao mesmo tempo, 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 pelos processos de reconfiguração dos padrões de produção e pela internacionalização dos fluxos de capital. Embora estes processos signifiquem um aumento no desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo, estas mudanças causam um significativo desemprego estrutural, que pressiona os governos locais a buscarem alternativas para enfrentarem o problema (MOURA, 2002).

Essas mudanças levaram a uma importante discussão sobre a necessidade de alterações nos processos produtivos e nas teorias e políticas de desenvolvimento regional, ou seja, a busca de um novo modelo de desenvolvimento. Essa necessidade aumenta na medida que se verifica que o crescimento econômico não se difunde homoganeamente para todas as regiões de um país, que não há melhoria na distribuição da renda gerada e que não há redução das situações de pobreza em que ainda vive uma significativa parcela da população mundial. 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. Além disso, verifica-se que somente os investimentos estrangeiros, apesar de serem ainda muito importantes, não são suficientes para se tornarem uma base sólida para o desenvolvimento local (ALBUQUERQUE, apud SOUZA FILHO, 2002). 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 (SOUZA FILHO, 2002).

Uma vez superada a simplificação do atual modelo, caracterizado pela baixa capacidade para impulsionar o desenvolvimento humano e elevar a qualidade de vida da população, é possível aproximar-se das circunstâncias e características concretas dos diversos espaços, locais ou regiões. Assim, fica mais fácil a formulação de políticas e o uso de instrumentos de fomento produtivo e de modernização tecnológica e empresarial mais ajustados às potencialidades locais e ao perfil específico de cada região (SOUZA FILHO, 2002).

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.

Os desequilíbrios regionais, intensificados pela reorganização da produção globalizada, passaram a ser estudados, basicamente, sob duas categorias analíticas que, embora diferentes, são consideradas convergentes e complementares: a sustentabilidade e a endogenia. O desenvolvimento sustentável está mais relacionado com as questões ambientais e a manutenção do desenvolvimento também para as gerações futuras.

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.

O desenvolvimento endógeno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas, visando a realização do potencial endógeno e conseqüentemente dinamizando a sociedade e o desenvolvimento local, 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 e nações, mesmo elas dispostas 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 (SOUZA FILHO, 2002).

Assim, a principal contribuição da teoria endogenista seria verificar como instituições e fatores de produção, como capital social, capital humano e capital imaterial (conhecimento, pesquisa & desenvolvimento e informação) poderiam ser gerenciados de dentro da região e não mais “a partir de fora”, como proposto nos anos 60 e 70 (BARQUERO, 2002). Concluiu-se, então, que

a região dotada com estes fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teriam maior potencial de dinamização.

A capacidade das sociedades locais liderarem e conduzirem os seus próprios destinos, mobilizando e aproveitando os fatores produtivos locais, atuais e potenciais, é que irão determinar o grau de desenvolvimento endógeno de cada território. 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 da região (BARQUERO, 2002).

1 Objetivos

Este trabalho, que trata de temas que se relacionam com o desenvolvimento regional sustentável, tem como objetivo identificar e propor um referencial teórico-metodológico, para o estudo das diferentes dinâmicas dos processos regionais de desenvolvimento contemporâneos e 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 dos principais conceitos e parâmetros e uma busca na rede mundial de computadores de temas e definições 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).

2 Desenvolvimento regional (territorial ou local)

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.

A expressão desenvolvimento local, aqui tomado como sinônimo de regional e/ou territorial, 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).

Com relação ao termo desenvolvimento regional, Arocena, apud Moura (2002), destaca que nos anos 70 (re)emergiu a perspectiva historicista que enfatiza o território, resgatando o papel da história e das tradições e os modos diferenciados de desenvolvimento. Ele retoma elementos da linha historicista e observa que a perspectiva do desenvolvimento territorial pressupõe, não só conhecer recursos e potencialidades humanas do território, como também, buscar interferir no sistema, no sentido de favorecer o desenvolvimento deste. 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 territorial 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.

De acordo com Hamel, apud Moura (2002), 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. Na segunda, que Hamel denomina de social, o objetivo do desenvolvimento não seria tanto promover a localidade enquanto um negócio rentável, mas, atender as 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. O ponto de partida empírico da maior parte dessas reflexões são experiências desenvolvidas por governos municipais democráticos no período recente.

Assim, Pacheco (1993), apud Moura, (2002), 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, (apud Moura, 2002) 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. Como exemplo, são citadas cooperativas de produção e comercialização, consórcios para uso de máquinas agrícolas e projetos de turismo não-predatório.

Moura (1997) destaca três pontos importantes do atual debate sobre desenvolvimento regional. 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.

Com relação a isto, Barquero (2002) afirma que é preciso que os governos locais tomem iniciativas para enfrentar o problema do desemprego, através de novas estratégias de desenvolvimento, contribuindo para a reestruturação dos sistemas produtivos locais (SPL), para o aumento dos postos de trabalho e para a melhoria da qualidade de vida.

De acordo com PAIVA (2000), o conhecimento da realidade local mostra a importância da dimensão micro do ordenamento sócio-econômico, ambiental e cultural em nível territorial. 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. No estudo do desenvolvimento territorial é necessário pensar o território como um sistema, que sofre influência de variáveis internas (participação e as condições ambientais, sociais, econômicas e culturais) e interage com sistemas territoriais de maior escala. Sob o ponto de vista econômico, as ações devem ter como objetivo a implantação e gerenciamento de projetos potencializadores da economia regional (PAIVA, 2002).

Com base na moderna teoria do desenvolvimento regional 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, citado por SOUZA FILHO, 2002). E ainda, 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, citado por SOUZA FILHO, 2002).

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

3 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, p. 162). O autor justifica esta sua conclusão, utilizando, como exemplo, a evolução, nos oito últimos séculos, de duas regiões italianas: Emila-romagna e Calábria. A primeira, de grande participação política e solidariedade social nesse período, tornou-se uma das mais prósperas regiões da Europa, e a segunda, que inicialmente até apresentava alguns indicadores de desenvolvimento melhores que a primeira, tornou-se uma das regiões mais atrasadas da Itália. O autor concluiu que o capital social, segundo o seu conceito, foi um fator determinante nas disparidades de desenvolvimento sócio-econômico encontradas atualmente entre as duas regiões.

Para Putnam (2000), 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 em benefício para toda a comunidade. Ele conclui ainda, a partir de evidências históricas, que fatores sócio-culturais, como tradições cívicas, capital social e cooperação 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).

Autores que vão além dessa visão dizem que os sistemas sociais não são influenciados somente por questões culturais, mas, também e principalmente, por componentes sociais, onde os agentes sociais podem promover mudanças e apresentar alternativas de “rotas” no processo de desenvolvimento ou 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 (CASTILHOS, 2001). Além disto, 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 (CASTILHOS, 2001).

Segundo Castilhos (2001), as formulações teóricas de Woolcock permitiram que a noção de capital social fosse ampliada para diferentes tipos e dimensões, permitindo assim incorporar uma nova visão multidimensional e dinâmica em seu conceito. Isto vai muito além da concepção determinista e estática, presente em Putnam (2000) e em outros autores sobre o tema.

De acordo com Woolcock, citado por Castilhos (2001), são três os tipos de capital social mais citados na literatura internacional sobre o tema. Estes tipos se diferenciam, 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, enquadra-se 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” é 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 dentro de suas comunidades, além do potencial organizativo que estas mesmas comunidades possuem.

Conforme o mesmo autor, o capital social têm duas dimensões. Uma delas, que é essencial para a indução de capital social, é a dimensão “enraizamento”, “integração” ou “inserção” dos indivíduos, nas relações sociais. Esta dimensão está presente nos três tipos de capital social citado acima. A segunda dimensão do capital social - a “autonomia” - refere-se 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 - varia, conforme a capacidade destes agirem, mais pelos interesses coletivos e públicos e menos pelos seus interesses individuais.

Dessa forma, a noção teórica de capital social permite várias possibilidades de investigação das causas da indução ou formação (ou não) de capital social, onde os tipos e dimensões deste são interdependentes e possuem um caráter dinâmico.

Assim, o conceito de capital social poderá então se tornar um importante instrumento teórico para o estudo das dinâmicas do desenvolvimento territorial ou regional.

3.1 Participação, Estado e a economia local

No ambiente local é onde convivem as organizações comunitárias, as empresas e as redes de infra-estrutura. Isso exige o desenvolvimento de instituições democráticas, representativas, transparentes e competentes, que possibilitem o planejamento com a participação da população. Para isso, são necessárias as articulações entre governos, instituições locais e a sociedade. As mudanças necessárias dependem da organização popular, da negociação e de alianças, que são mecanismos democráticos e geradores de oportunidades para o envolvimento das pessoas na vida social, econômica e política local. Eles são formas concretas de poder, para que a população local possa atuar na defesa de seus interesses e na intervenção direta na tomada de decisões, possibilitando a proposição e o controle das políticas públicas.

Por isso, espera-se que o Estado tenha sua atuação direcionada para aquelas atividades que levem em conta as capacidades e as potencialidades locais, a partir de políticas de coordenação e promoção das iniciativas sociais.

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 “local” passa a constituir uma esfera estratégica para fomentar o exercício da cidadania, baseada no conhecimento e orientada por valores locais.

Para o estudo da economia local, é possível agrupar o desenvolvimento das aglomerações produtivas dos territórios ou regionais, 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 determinada região ou localidade em uma determinada atividade é chamada de aglomeração. Esta se torna um fator de atração de compradores e fornecedores para aquela região. Com isso, 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. Esse processo de agregação de empresas e agências de capacitação produtiva à aglomeração, transforma qualitativamente esta, caracterizando um arranjo produtivo local-regional. Assim, então, estará presente um conjunto de atividades geradoras de emprego e renda em torno do núcleo original (PAIVA, 2002). Então, não é mais possível avaliar os resultados do desenvolvimento, a partir de um recorte setorial, como agricultura, por exemplo, 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.

Segundo Paiva (2002), 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. Quando a confiança e a fidelidade estão presentes num 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.

Além disso, quando se agregam estruturas de governança, que direcionem 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 criação de instâncias de negociação e organização dos agentes produtivos, na forma de associações de empresários, de operários ou de 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. Esta seria a principal função do capital social (PAIVA, 2002)

No Rio Grande do Sul, existe um número muito grande de aglomerações produtivas e diversos arranjos produtivos, porém, poucos Sistemas Locais de Produção (SLPs), 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).

As oportunidades regionais de desenvolvimento dependem das especificidades e da dinâmica de cada localidade. Estas refletem a complexidade de combinações de variáveis sociais e ambientais internas, e dessas com variáveis externas, incluindo as políticas públicas.

Para promover o desenvolvimento de um determinado local (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 regional, 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 econômica local.

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

3.2 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 analisa-se o relacionamento do capital social, respectivamente, com a produtividade dos fatores de produção e com o capital humano. Em seguida, descrevem-se 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.

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), citado por Monastério (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, citado por MONASTÉRIO, 2000).

Em diversos sentidos, o capital social está mais próximo do capital humano do que do capital físico. 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), citado por Monastério (2000), 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 (2000), parece adequada a sugestão de que capital social esteja também sujeito a rendimentos decrescentes, contudo seria imprudente impor uma forma funcional específica.

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-se a tecnologia, ter-se-ia a seguinte função de produção: $Y = Q \cdot F(K, L, H)$. Nessa especificação, um acréscimo no estoque de capital social (exógeno) 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.

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.

E ainda, segundo Dasgupta (2000), citado por Monastério (2000), 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.

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) destacam a importância das redes sociais e da confiança mútua para o seu funcionamento. Estes podem ser considerados como distritos industriais, onde a pesquisa e o desenvolvimento são considerados pontos-chave. O Vale do Silício tem sido apontado como exemplo de um SRI baseado no capital social, por seu notável desempenho econômico, baseado 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. Para Fountain (1998), citado por Monastério (2000), 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.

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 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 administrarem os seus destinos e os seus fatores produtivos internos disponíveis tem reflexo direto sobre a dinâmica do desenvolvimento territorial. Nesse 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 (SOUZA FILHO, 2002).

O desenvolvimento territorial é endógeno e caracteriza-se como um modelo de desenvolvimento das comunidades locais, que passam a desenvolver estratégias e implementar processos permanentes de mobilização e organização. Esta forma de desenvolvimento tanto pode ser feita através do empreendimento e gestão dos seus fatores internos como pela transformação de possibilidades externas em oportunidades internas.

O desenvolvimento territorial (local-regional) pode ser visto como um novo paradigma de desenvolvimento, originado da organização da comunidade, em torno da sua estratégia de desenvolvimento. A vinculação entre desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável se verifica pelo compromisso com a sustentabilidade da vida humana e da natureza e com a preocupação com a manutenção das gerações futuras. Este tipo de desenvolvimento começa na mobilização e participação das forças sociais solidárias, quando a comunidade transforma-se no próprio sujeito do desenvolvimento territorial.

Para promover o desenvolvimento de um determinado território (estado, região, município ou distrito) é necessário estudar o potencial dos seus recursos internos. 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 estrutura sócio-econômica local.

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

Referências

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília, DF, n. 14. p. 36-72, dez.1996.

BARQUERO, A. V. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: FEE/UFRGS, 2002.

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*. 2001. Dissertação (Mestrado)-UFRGS/IEPE/PGDR, Porto Alegre, 2001.

MACIEL, M. L. *O milagre italiano: caos, crise e criatividade*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília, DF: Paralelo 15, 1996.

MOURA, S. *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local*. 1997. Tese (Doutorado)-NPGA/EAUFBA, Salvador, 1997.

_____. *A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento*. Disponível em: <<http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/Desenanpad.html>>. Acesso em: 20 dez. 2002.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 43, set./dez. 2001.

PAIVA, C. A. *O que são sistemas locais de produção*. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/eeg/artigos/mesa%2020Paiva.doc>>. Acesso em: 20 dez 2002.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SOUZA FILHO, J. R. Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação. Disponível em: <<http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/desenvolvreg.html>>. Acesso em: 20 dez. 2002.

Recebido em: 09/12/2003

Aprovado em: 22/12/2003.