

ESTUDOS REGIONAIS COMPARADOS: REFLEXÕES SOBRE O CAPITAL SOCIAL¹

Dalva Maria Righi Dotto²
Hildegard Hedwig Pohl³
Isabel Christine De Gregori⁴
Márcia Rosane Frey⁵
Dinizar Becker⁶

Resumo

Redes de relações interpessoais e sentimentos de confiança mútua entre indivíduos são exemplos de traços culturais característicos de comunidades cujos membros são mais propensos a colaboração mútua e ao compartilhamento de valores e normas, emergindo neste ambiente, o capital social, que contribui para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas, que fortalecem a participação cívica. Neste contexto, o presente artigo, aborda reflexões sobre o capital social a partir de estudos de Robert D. Putnam, Marta T.S. Arretche e Pedro S. Bandeira.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional, capital social, governança, participação cívica.

¹ Este artigo integra o Projeto Escore II do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, SCS, RS.

² Doutoranda em Desenvolvimento Regional. Professora do Departamento de Ciências Administrativas da UNISC, SCS/RS, e-mail: dalva@dadm.unisc.br

³ Doutoranda em Desenvolvimento Regional. Professora do Departamento de Educação Física e Saúde da UNISC, SCS/RS, e-mail: hpohl@dedfis.unisc.br

⁴ Doutoranda em Desenvolvimento Regional. Professora do Departamento de Direito da UFSM, SM/RS, e-mail: isa@via-rs.net

⁵ Doutoranda em Desenvolvimento Regional. Professora do Departamento de Ciências Contábeis da UNISC, SCS/RS, e-mail: mfreya@dcontab.unisc.br

⁶ Doutor. Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, SCS, RS.

Abstract

People relationships chains and mutual trust feelings among individuals are typical examples of cultural features which are a characteristic of communities whose members are inclined to share rules and principles and mutual cooperation, the social capital arises out of this environment, which helps to increase the efficiency of society, facilitating the actions that make civic partnership stronger. Yet on this subject, this article takes into consideration the social capital from studies of Robert D. Putnam, Marta T. S. Arretche e Pedro S. Bandeira.

Key words: Regional development, social capital, governance, civic partnership.

1 INTRODUÇÃO

O estudo e a busca do entendimento das diferentes dinâmicas de regionalização do desenvolvimento contemporâneo, traz em seu contexto o capital social, presente em vários estudos de diferentes autores e atualmente em voga no âmbito dos organismos internacionais de apoio ao desenvolvimento.

Para entender as tentativas teóricas referentes ao capital social, segundo Franco (2001), é necessário revisitar os precursores da idéia, como Alexis de Tocqueville (1835/1840) e Jane Jacobs (1961). No entanto, salienta que as investigações devem começar pelas tentativas teóricas que ficaram mais conhecidas, como a teoria do capital social de Robert D. Putnam (2000), examinando-se também as mais recentes, como a teoria do capital social de Francis Fukuyama (1995/1999).

Neste contexto, aborda-se primeiramente o conceito de capital social de Fukuyama, que tem investigado os pressupostos filosófico-antropológicos e biológicos do capital social, definindo-o como “uma capacidade que decorre da prevalência de confiança numa sociedade ou em certas partes dessa sociedade” (apud FRANCO, 2001, p. 128), podendo estar incorporada no menor e mais fundamental grupo social, a família, assim como no maior de todos os grupos, a nação, e em todos os demais grupos intermediários. Salienta ainda, que o capital social difere de outras formas de capital humano na medida em que é geralmente criado e transmitido por mecanismos culturais como religião, tradição e hábito histórico.

Para Fukuyama (1996), o capital social é alicerçado no predomínio de virtudes sociais e não apenas individuais, salientando que propensão à sociabilidade é muito mais difícil de ser adquirida do que outras formas de capital humano, no entanto, por ser alicerçada em hábito ético, também é muito mais difícil de ser modificada ou destruída.

Segundo Fukuyama o capital social é essencial à prosperidade e ao que passou a ser chamado de competitividade e adverte que “uma sociedade rica e complexa não nasce inevitavelmente da lógica da industrialização adiantada”, mas ao contrário, cita o Japão, a

Alemanha e os Estados Unidos que “tornaram-se as potências industriais líderes do mundo em grande parte *porque* eram ricamente dotadas de capital social e sociabilidade espontânea” (apud FRANCO, 2001, p. 132)

Franco (2001), em sua investigação teórica sobre o conceito de capital social apresenta uma tentativa de construção do conceito seguindo uma ordem metodológica, que inicia pela investigação do fenômeno que o conceito de capital social quer captar, onde constata-se, empiricamente, na presença desse fator: (a) as sociedades, ou partes delas, exploram melhor as oportunidades ao seu alcance; (b) as organizações tornam-se mais eficientes; (c) os chamados “custos de transação” são reduzidos; (d) as instituições funcionam melhor; (e) reduz-se a necessidade do uso da violência na regulação de conflitos; (f) mais bens públicos e privados são produzidos; (g) mais atores sociais são constituídos; e (h) a sociedade civil torna-se mais forte.

Observa-se que a presença de um estoque de capital social facilita a prosperidade econômica e a boa governança, impulsionando o desenvolvimento e aprimorando a democracia. Constata-se empiricamente, que o capital social depende das relações sociais, estáveis e duráveis estabelecidas entre pessoas e grupos numa determinada sociedade. Neste sentido Franco (2001), atribui ao capital social: (a) a qualidade de ser um fator ou variável do desenvolvimento; (b) a natureza de ser algo que pode ser produzido, acumulado e reproduzido e, portanto, de uma forma ou tipo de ‘capital’; e (c) uma origem ‘social’, ou seja, de algo que é produzido, acumulado e reproduzido socialmente, em função do tipo de relações sociais estabelecidas.

Avançando em sua construção Franco (2001) explora a origem da denominação ‘capital social’, onde identifica-se que ele se refere à capacidade das pessoas de uma determinada sociedade: (a) de subordinar interesses individuais aos de grupos maiores; (b) de trabalhar juntas visando a objetivos comuns ou ao benefício-mútuo; (c) de se associar umas às outras e formar novas associações; e (d) de compartilhar valores e normas para formar grupos e organizações estáveis e para constituir, compartilhar a gestão, em suma, viver em comunidade.

Franco (2001), enfatiza que “os diferentes aspectos da capacidade a que se refere o conceito de capital social, podem ser resumidos à capacidade de viver em comunidade, *lato sensu*, ou seja, de interagir socialmente de sorte a criar e manter contextos onde se manifeste um *ethos* de comunidade” (p. 53), onde estejam presentes valores e virtudes que promovam o reconhecimento mútuo, a confiança, a reciprocidade e a ajuda mútua, a solidariedade e a cooperação.

O conceito de capital social tem recebido diferentes abordagens, e segundo Franco (2001), a primeira pessoa que descreveu o fenômeno que o conceito de capital social quer captar e expressar foi Alexis de Tocqueville (1835; 1840), tendo-se em Putnam (1993; 2000) um relançador da idéia no debate contemporâneo. A obra de Putnam, intitulada “*Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*”, repre-

senta uma das mais importantes obras da década passada, que tem, entre outros méritos, o de relançar e amplificar o debate sobre o capital social, servindo de referência e motivação para vários pesquisadores. Aborda-se neste artigo, juntamente com a obra de Putnam, os estudos preliminares de Marta T. S. Arretche e Pedro S. Bandeira.

2 PUTNAM E O DEBATE CONTEMPORÂNEO DO CAPITAL SOCIAL

Uma das mais conhecidas obras que aborda o capital social, sem dúvida é a de Robert D. Putnam, de 1993, denominada *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, traduzida no Brasil, em 1996, como *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, resultado de um trabalho de pesquisa que teve início em 1970 e tomou como referencial seis regiões que representam a ampla diversidade existente na península italiana visando proceder a uma investigação relativamente ao desempenho e adaptação das instituições ao seu meio social.

A partir de uma análise comparativa e abrangente dos processos e decisões referentes à adoção de políticas em cada uma das regiões investigadas Putnam constatou que algumas importantes diferenças entre as regiões têm raízes históricas e que alguns aspectos atinentes à democracia, desenvolvimento econômico e à vida cívica vão além da fronteira italiana.

Relativamente aos procedimentos metodológicos Putnam (2000) utilizou para a sua análise indicadores estatísticos de desempenho institucional através dos quais foram tomados como parâmetros a continuidade administrativa, as deliberações sobre as políticas e a implementação das políticas. Segundo o autor, a avaliação destes fatores podem demonstrar se as instituições conduzem suas principais atividades com regularidade e presteza.

Na pesquisa foram utilizados também, instrumentos como sondagens de conselheiros regionais, de líderes comunitários, por via postal de líderes comunitários e de opinião pública, estudo de caso institucionais-políticos, análise da legislação, estudo de caso sobre planejamento regional, experiência de contato com o cidadão e estudo especial sobre Friuli-Veneza.

Em seu estudo Putnam (2000) menciona que, nas comunidades cívicas, caracterizadas pela presença de cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, e uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração há uma forte relação estabelecida entre o desempenho institucional e a comunidade.

Assim, esta constatação induziu o autor ao questionamento sobre as causas que seriam determinantes para que algumas regiões sejam mais cívicas do que outras. Putnam (2000) observou que algumas regiões da Itália são favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico e são capazes de favorecer a presença de um governo

eficaz e responsável. Outras regiões, no entanto, padecem de uma política verticalmente estruturada, uma vida social caracterizada pela fragmentação, isolamento e uma cultura dominada pela desconfiança.

A base teórica sobre a qual se desenvolveu o estudo fundamentou-se na lógica da ação coletiva e no conceito de capital social, visando não somente explicar a experiência italiana, mas também a conjugar perspectivas históricas e de escolha racional de modo a tornar possível a compreensão do desempenho institucional e da vida pública.

Neste sentido, é importante referir que, relativamente a este aspecto, o novo institucionalismo sustenta que a política é estruturada pelas instituições e nesta esteira de pensamento James March e Johan Olsen resumem a teoria sobre o papel das instituições:

A organização da vida política é importante, e as instituições influenciam o fluxo das histórias (...) As decisões tomadas no âmbito das instituições políticas modificam a distribuição de interesses, recursos e preceitos políticos, na medida em que criam novos atores e identidades, incutem nos atores noção de êxito e fracasso, formulam regras de conduta apropriada e conferem a certos indivíduos, e não a outros, autoridade e outros tipos de recursos. As instituições influenciam a maneira pela qual indivíduos e grupos se tornam atuantes dentro e fora das instituições estabelecidas, o grau de confiança entre cidadãos e líderes, as aspirações comuns da comunidade política, o idioma, os critérios e os preceitos partilhados pela comunidade, e o significado de conceitos como democracia, justiça, liberdade e igualdade (apud PUTNAM, 2000, p.33).

Às inúmeras evidências acumuladas nas duas primeiras décadas da experiência regional, cita ainda, como uma das mais expressivas, a mudança ocorrida especialmente no que tange à cultura política, mencionando que relativamente ao desempenho institucional, a eficácia e a sensibilidade são dois parâmetros fundamentais do governo democrático. Numa comunidade cívica a cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos. Conforme Walzer:

O interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica". O significado básico da virtude cívica parece residir em um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo o interesse puramente individual e particular (apud PUTNAM, 2000, p. 101).

Putnam (2000), refere que nas regiões mais cívicas os cidadãos participam ativamente de todo o tipo de associações locais, acompanham com interesse os assuntos cívicos veiculados na imprensa local e envolvem-se na política por nutrirem convicções pragmáticas. No entanto, nas regiões menos cívicas os eleitores comparecem às urnas não para se manifestar sobre as questões públicas, mas em razão das relações hierárquicas de clientelismo.

Conforme preleciona o autor, a superação dos dilemas da ação coletiva e a cooperação voluntária se estabelece de forma mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. O capital social diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.

A obra evidencia como uma característica específica do capital social o fato de que normalmente ele constitui um bem público, sendo a confiança um componente básico do capital social. Putnam (2000), destaca que a confiança social pode se originar de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica. Desta forma, nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída, sem que dela venham a abusar, existe maior probabilidade de haver intercâmbio o que, ao longo do tempo, pode incentivar o estabelecimento de uma regra de reciprocidade generalizada.

Os sistemas de participação cívica conformam uma interação horizontal e constituem uma forma essencial de capital social. Assim, à medida em que se desenvolvem tais sistemas numa comunidade, aumenta a probabilidade que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. O autor também destaca que quanto mais horizontalizada for a estrutura de uma organização, mais ela favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral.

Ressalta Putnam (2000), que as instituições desenvolvem-se ao longo da história e os indivíduos, por reagirem racionalmente ao contexto social que lhes foi legado pela história, acabam reforçando certas patologias sociais. O autor coloca que quando o solo regional é fértil, as regiões sustentam-se das tradições regionais, mas quando o solo é ruim, as novas regiões definham. Afirma, também, que a consciência que cada um tem sobre o seu papel como cidadão, aliada ao compromisso com a igualdade política, constitui o cimento cultural da comunidade cívica. Assim, para a estabilidade política, boa governança e mesmo para o desenvolvimento econômico, o capital social pode ser mais relevante do que o capital físico ou humano.

De uma forma bem específica, Putnam (2000), demonstrou em seu estudo, que quanto melhor o desempenho do governo regional numa dada região, maior a qualidade de seus governos locais, sendo assim possível afirmar que o desempenho governamental é determinado pelas tradições cívicas e pelo capital social.

3 UMA ABORDAGEM BRASILEIRA POR MARTA T. S. ARRETICHE

Num contraponto faz-se referência ao estudo realizado por Arretiche (1999) que, a partir de uma amostra de estados brasileiros representados pelo Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará, realizou uma análise da correlação entre o grau de descentralização e a participação cívica. Numa referência a Putnam (1993),

citado pela autora, que destaca que as sociedades fortes são fruto da participação de seus membros em associações civis e que a pressão destes traz como consequência governos fortes, caracterizados por sua capacidade de instituir e manter políticas públicas de qualidade. Considerando a amostra citada, não há evidências, segundo a autora, de que a cultura cívica (medida pelas taxas de pertencimento a associações civis) tenha uma relação direta com a variação nos graus de descentralização alcançados pelos estados, ou seja, “os dados não confirmam (...) que variações nas taxas de filiação a associações civis sejam fatores determinantes para que os governos locais se sintam decisivamente pressionados a assumir a gestão de programas sociais” (p. 128).

Tal afirmação baseia-se em dados do IBGE (Suplemento político-social da PNAD, 1988) que apresenta o percentual da população declarante que encontrava-se, em 1988, filiada a associações civis como (a) entidades de classe (obtido pela soma do número de filiados a sindicatos e associações de empregados); (b) partidos políticos; e (c) associações voluntárias (obtido pela soma do número de filiados a associações de bairros ou de moradores, associações religiosas ou filantrópicas e associações esportivas e culturais). Quanto aos graus de descentralização em programas sociais foram objeto de estudo os itens: (a) municipalização das redes de ensino fundamental; (b) programa (federal) de municipalização da merenda escolar; (c) processo de habilitação municipal do SUS; (d) municipalização do atendimento básico em saúde do SUS; (e) emergência de sistemas estaduais de habitação; (f) programa (federal) de criação de instâncias colegiadas estaduais para a distribuição dos recursos do FGTS; (g) municipalização dos serviços de saneamento básico; e (h) programa (federal) de municipalização da política de assistência social. Para cada item foram determinados valores numa escala de variação que poderia ir de 8 a 24, para estágios definidos como baixo, médio e alto. O *score* global foi obtido através da soma dos *scores* de estadualização e de municipalização e os resultados obtidos foram: Rio Grande do Sul (13), Paraná (21), São Paulo (16), Bahia (12), Pernambuco (13) e Ceará (20).

O cruzamento dos dados referentes a participação cívica com o *score* global de descentralização mostrou que, “não é possível afirmar que a participação política seja uma variável que ‘isoladamente’ possa explicar a variação na disposição dos governos locais de assumir funções de gestão de programas sociais” (Arretiche, 1999, p. 128). Entre outros exemplos citados, destaca-se o que refere-se aos estados do Paraná e Ceará cujos graus de descentralização são muito próximos (21 e 20, respectivamente) e taxas de filiação a entidades civis bastante distintas (21,7 e 5,5, respectivamente) e o do estado do Rio Grande do Sul que, apesar de apresentar as taxas mais elevadas de filiação a associações civis (19% de filiados a entidades de classe, 5% a partidos políticos e 52% a associações voluntárias) encontra-se com *score* de descentralização equivalente aos estados que possuem taxas de filiação bastante inferiores como Pernambuco (14%, 2,6% e 7,5%, respectivamente) e Bahia (12%, 3,6% e 5,5%, respectivamente). Um fator determinante,

segundo a autora, para que o estado do Rio Grande do Sul e o estado do Paraná apresentem características econômicas e populacionais equivalentes apesar do primeiro ter taxas de participação em associações civis elevadas é a falta de incentivo à municipalização das políticas sociais oferecido pelo governo estadual no período de 1983-1994. “A natureza da ação dos executivos estaduais gaúchos foi decisiva para que o estado tenha alcançado tão baixas taxas de descentralização” (ARRETCHE, 1999, p. 134).

Ao examinar a hipótese de que a variação na descentralização possa ser atribuída a cultura cívica, efetuada pela autora, fica evidente que as experiências citadas ainda são pequenas, considerando-se a complexidade do assunto e a dimensão do Brasil e que há inúmeras dificuldades na difusão das práticas participativas, porém há, inegavelmente, a evidência da importância da participação da sociedade no planejamento, na implementação e na avaliação das ações governamentais para o desenvolvimento regional no longo prazo.

4 ESTUDOS PRELIMINARES DO CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL

Vários autores concordam com a importância da participação social para o desenvolvimento. Bandeira (2000), em seus estudos, destaca cinco vertentes de argumentação em favor da participação que enfatizam: (a) a necessidade de participação para assegurar a eficácia e a sustentabilidade de programas e projetos específicos; (b) a importância da participação e da vitalidade da sociedade civil para a “boa governância”; (c) a relação da participação com a acumulação de “capital social”; (d) a associação da participação e da articulação social ao fortalecimento da competitividade sistêmica; e (e) o papel da participação na consolidação de identidades regionais (BANDEIRA, 2000, p. 33).

Nessa temática, no Rio Grande do Sul foi desenvolvida uma pesquisa empírica denominada *Desenvolvimento Regional, Cultura Política e Capital Social*, como subsídio à atividade parlamentar, pelos pesquisadores César, Bandeira e Bittencourt (2001), que objetivaram contribuir na compreensão dos fatores de natureza política, social e cultural associados às desigualdades econômicas atualmente observadas entre as regiões do Rio Grande do Sul. O tema das desigualdades regionais passou a ocupar uma posição de destaque em meados da década de 90, a partir de um discurso radical regionalista de um candidato a deputado federal com base eleitoral na metade sul do Estado, que pretendia a realização de um plebiscito deliberativo para a criação de uma unidade nova da federação, o Estado Piratini.

Embora frustrada a tentativa separatista, o episódio colocou em questão a coesão da identidade gaúcha, aumentando o grau de consciência quanto a importância e a intensidade das desigualdades econômicas e sociais existentes entre as regiões do Estado.

Passando a ser crescente, a partir daí, o interesse pela ‘questão regional’ no Rio Grande do Sul, desencadeando vários estudos e levantamentos de informações voltadas a caracterizar e elucidar as diferenças regionais no âmbito do desenvolvimento econômico e social.

Não obstante, as inúmeras iniciativas de pesquisadores, do Poder Executivo, do Poder Legislativo e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, permanecia a necessidade de maiores informações, principalmente de dados mais sistematizados voltados aos aspectos de natureza política, social e cultural, associados às desigualdades regionais verificadas no Estado.

Nessa perspectiva, desenvolveu-se a pesquisa que teve como eixo central a investigação das características sócio-culturais que contribuem na determinação do ‘estoque de capital social’ das regiões gaúchas. Para tanto, os autores subdividiram o território do Estado em quatro macro-regiões, baseados na agregação dos 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento, resultando daí as macro-regiões denominadas Nordeste 1, Nordeste 2, Norte e Sul, que integram as seguintes regiões:

a) Nordeste 1 – composta pelos COREDEs Metropolitano do Delta do Jacuí e do Vale do Rio dos Sinos. Abrange, portanto, (...) o território da Região Metropolitana de Porto Alegre; b) Nordeste 2 – composta pelos COREDEs da Serra, do Vale do Caí, das Hortênsias, do Litoral, do Vale do Taquari e do Paranhana-Encosta da Serra. Compreende, dessa forma, grande parte das primeiras áreas coloniais alemãs e italianas do Estado, à exceção daquelas (como São Leopoldo, Novo Hamburgo e outras situadas na região do Vale dos Sinos) que estão incluídas na Macro-Região Nordeste 1; c) Norte – composta pelos COREDEs Nordeste, Norte, da Produção, do Médio-Alto Uruguai, do Noroeste Colonial, das Missões e da Fronteira Noroeste, bem como por parte dos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo. Inclui, portanto, a maior parte das áreas alcançadas pelo processo de expansão da colonização européia no estado (...); d) Sul – que incluí os COREDEs da Fronteira Oeste, da Campanha Central, Sul e Centro-Sul. Inclui, portanto, a maior parte dos municípios do COREDE Vale do Rio Pardo. Abrange (...) a porção do território gaúcho caracterizada historicamente pelo predomínio da pecuária e das grandes propriedades rurais (CÉSAR et al., 2001, p. 10).

O universo da pesquisa foi constituído pelos habitantes do Rio Grande do Sul, maiores de 18 anos, dos quais foi selecionada a amostra através de um levantamento aleatório estratificado (AEE), por cotas de sexo, idade e renda, distribuídas proporcionalmente à incidência populacional entre os entrevistados (CÉSAR et al., 2001). Embora a investigação tenha se centrado em diversos aspectos, ressaltamos neste trabalho as questões relacionadas ao capital social.

Para César et al. (2001), uma das principais preocupações foi identificar entre as regiões gaúchas as diferenças existentes quanto às “características da organização social,

como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas”, que configuram o ‘capital social’ (p. 40). Logo, o capital social associado ao capital físico e humano é de fundamental importância para a explicação das diferenças entre países e entre regiões, no que se refere à prosperidade econômica.

Entre os diversos fatores que constituem o capital social, para César et al. (2001) destacam-se os traços culturais que caracterizam uma comunidade e que podem contribuir no engajamento e na propensão de seus membros em colaborar na solução de problemas de interesse comum, estando incluídas aí, “as redes de relações interpessoais e os sentimentos de confiança mútua entre os indivíduos que constituem essa comunidade, que tornam possível o empreendimento de ações conjuntas que resultem em proveito da coletividade” (p. 41). Também as ações comunitárias sem relevância econômica direta aparente podem ser importantes na explicação do desenvolvimento, na medida em que fortalecem os vínculos existentes entre os integrantes da comunidade e podem desenvolver a propensão cultural de colaborar no enfrentamento de problemas comuns.

Ressaltam César et al. (2001) que a partir do trabalho de Putnam sobre as regiões italianas, tem-se destacado por diferentes argumentos “a relevância do capital social para o desenvolvimento regional” (p. 41). Neste sentido, a hipótese que os autores procuraram investigar nesta pesquisa é a de que as diferentes evoluções históricas nas regiões do Rio Grande do Sul, a exemplo do caso italiano, “geraram vocações diferenciadas para o associativismo, para a participação e para a cooperação, o que poderia afetar sua pontencialidade em termos de desempenho econômico e institucional” (CÉSAR et al., 2001, p. 41).

Para a investigação do capital social, os mesmos autores formularam questões em torno das variáveis ‘participação em associações voluntárias’, ‘confiança’ e ‘reciprocidade’. Os resultados apontam diferenças entre as quatro macro-regiões do Estado, não obstante terem os mesmos sido menos conclusivos no que se refere à confiança interpessoal e às normas de reciprocidade (CÉSAR et al., 2001, p. 42).

Com relação à variável confiança interpessoal, Selligson e Rennó (2000) referem que, embora haja coesão do constructo teórico e dos resultados empíricos encontrados em diversos países industrializados por estudos de Inglehart, Putnam e Brehm e Rahn, outras pesquisas realizadas, em especial na América Latina, apontam resultados que se contrapõem às expectativas teóricas, conforme estudos de Muller e Selligson, Booth e Richard, Rennó e Selligson. Para os autores, a inconsistência empírica dessa variável pode ter duas explicações: (a) que a confiança interpessoal é irrelevante para a democracia e a teoria é equivocada; e (b) que a falta de consistência no desempenho da variável está mais relacionada a sua operacionalização limitada. Desse modo, ao considerar o descuido com que é tratada a confiabilidade e a validade na mensuração da variável confiança interpessoal,

prevalece a possibilidade do problema não ser da teoria, mas da operacionalização.

Quanto à variável participação em associações voluntárias, César et al (2001) ressaltam que nas regiões Nordeste 2 e Norte destacou-se o convívio social de seus habitantes, que se evidenciou nos índices de participação mais elevados em associações voluntárias e por uma sociabilidade mais intensa verificadas nessas duas regiões. Essas áreas têm como características sócio-culturais a associação à imigração européia, à colonização, à pequena propriedade e à agropecuária familiar, além de apresentar uma vida comunitária de maior intensidade e, portanto, com uma dotação maior de capital social em relação ao Sul e ao Nordeste 1.

No que se refere ao Sul e à Região Metropolitana (Nordeste 1), cujos resultados foram percentualmente menores na participação em associações voluntárias e no convívio social, a dotação de capital social é aparentemente menor. Para os autores, a preponderância das grandes propriedades rurais e a presença do escravagismo no Sul, podem ter originado uma sociedade menos igualitária que as do Norte ou do Nordeste 2, onde estas condições estiveram ausentes. Assim, no Sul, os padrões de vida comunitária e de relação dos indivíduos com a vida pública são diversos dos verificados nas regiões Norte e Nordeste 2, ou seja, são padrões voltados a uma participação associativa menor e por convívio social em círculos mais fechados (CÉSAR et al., 2001).

Já na Região Metropolitana, César et al (2001) entendem que os índices menores de participação em associações e de sociabilidade podem estar relacionados à reduzida disponibilidade de tempo e pela pressão exercida pela vida metropolitana sobre o indivíduo. Neste caso, o reduzido engajamento da população nas atividades sociais, em geral, estaria relacionado à falta de tempo.

Em termos de síntese, os autores apontam diferenças substanciais entre o Sul e o Norte, duas regiões com economias menos dinâmicas, sendo que as variáveis associadas ao capital social evidenciaram que o Norte tem sua principal “vantagem competitiva” na cultura associativa. Por outro lado, o Sul, para promover o desenvolvimento, terá necessidade de vencer as dificuldades provenientes da insuficiência dessa característica, como também, fortalecer os atores locais em suas capacidades de atuação, na busca dos objetivos comuns.

Para César et al. (2001), não existe uma relação linear entre capital social e desenvolvimento regional. Embora um bom estoque de capital social favoreça o desenvolvimento regional, não é condição suficiente para que ele aconteça. Isso significa que uma região rica em capital social pode ter um dinamismo econômico reduzido, em decorrência de fatores como estrutura econômica preexistente, as economias de aglomeração, a capacidade de inovação, os recursos naturais ou a localização em relação aos mercados. Entretanto, o desenvolvimento endógeno requer essencialmente capital social, pela exigência contínua de cooperação entre os atores regionais na criação e manutenção de um ambiente econômico competitivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Becker (2001), enfatiza que são inúmeras as causas econômicas e políticas que objetivam explicar as desigualdades sociais e as disparidades regionais e estas vão desde as análises mais ortodoxas e economicistas até as que buscam na dimensão sócio-cultural as justificativas para as diferenças existentes entre os processos de desenvolvimento regional desiguais.

Putnam (2000), inovou no sentido de atribuir ao capital social uma significância fundamental no que se refere à capacidade do mesmo potencializar a produção do ser humano e, conseqüentemente, ser capaz de promover o desenvolvimento como um todo. Bandeira (2000), complementa afirmando que alguns aspectos da vida comunitária, aparentemente sem relevância econômica direta, passaram a assumir destaque para explicar o desenvolvimento, posto que são capazes de fortalecer os laços e aproximar os membros da comunidade, propiciando a colaboração mútua. Entretanto esta não é uma posição homogênea entre os estudiosos do tema citado, uma vez que Arretche (1999), baseada em análise de pesquisas empíricas, ressalta que isoladamente o capital social não é capaz de influenciar as decisões políticas, cujos reflexos seguramente se estenderiam ao bem viver da sociedade.

Na medida em que o ser humano é um ser social há, em qualquer coletividade humana, uma tendência ou propensão básica para cooperar, que pode ser interpretada como uma predisposição para gerar capital social. No entanto, esta tendência pode ser refreada ou impedida pela hierarquia, como forma de relacionamento e pela autocracia como modo de regulação, identificadas por Franco (2001), como os dois obstáculos à produção, à acumulação e à reprodução de capital social.

Assim, deve ser realçada a correlação entre o capital social e o desenvolvimento, na medida em que tanto a participação cívica quanto a cultura política são fatores relevantes na construção de uma sociedade menos desigual. Neste sentido, uma política de desenvolvimento regional deve também ter presente uma estratégia que procure fomentar, manter e ampliar o estoque de capital social, fortalecendo, desta forma, a auto-organização social e a prática de soluções colaborativas para os problemas comuns, pois a competitividade das regiões está intimamente relacionada com a adoção de "estratégias ofensivas, construindo, coletiva e planejadamente, o seu modelo de desenvolvimento e de inserção no desenvolvimento global" (BECKER, 2001, p. 50).

Compreende-se, desta forma, que o desenvolvimento de uma região sofre influência direta de sua estrutura social e que este processo deve ser construído conjuntamente entre o Estado (com o compromisso efetivo e continuado) e a sociedade civil (mobilizada e atuante).

REFERÊNCIAS

- ARRETCHÉ, T. S. M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol 4, n. 40, Jun., 1999.
- BANDEIRA, P. S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (Orgs). *Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. (Coleção Desenvolvimento Local-Regional).
- BECKER, D. F. *Competitividade: o (des)caminho da globalização econômico-financeira*. Santa Cruz do Sul: Inédito, 2001.
- CESAR, B. T.; BANDEIRA, P. S., BITTENCOURT, H. R. *Desenvolvimento Regional, Cultura Política e Capital Social*. Relatório de Pesquisa, Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2001. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/site_2001/Forum_democratico/desenv_regional/pesquisa_relatorio>. Acesso em 04 set. 2002.
- FRANCO, Augusto de. *Capital Social*. Brasília: Instituto de Política Millennium, 2001.
- FUKUYAMA, Francis. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro: Rocco, 1995.
- PUTNAM, D. R., *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- SELIGSON, M. A, RENNÓ, L. R. , Mensurando Confiança Interpessoal: notas acerca de um conceito multidimensional. *Dados*, 2000, vol 43, n 4, p. 00-00. ISSN 0011-5258.

Recebido para publicação em 30/09/02

Aceito para publicação em 21/11/02