



PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PARA A PROMOÇÃO DE SISTEMAS PRODUTIVOS LOCAIS DE MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Capital social e empreendedorismo local

Sarita Albagli
Maria Lúcia Maciel

Setembro, 2002

Coordenação do Projeto:
Helena M. M. Lastres, José Eduardo Cassiolato,
Marina Szapiro, Sarita Albagli, Liz-Rejane Legey
Cristina Lemos e Maria Lúcia Maciel

Apoio Financeiro



Capital social e empreendedorismo local

**Sarita Albagli
Maria Lucia Maciel**

1 - Introdução

Desde as últimas décadas do século XX, o tema do empreendedorismo vem sendo objeto de maior atenção por parte de governos, empresários, trabalhadores e sociedade de modo geral.

Uma das questões centrais que se colocam sobre esse tema é a ampliação da capacidade empreendedora, a qual, até recentemente, foi associada estritamente à qualificação formal de indivíduos (capital humano). Evidencia-se entretanto, cada vez mais, que tal capacidade não se resume ao aprimoramento de pessoas e empresas isoladamente, por meio do incremento da dotação de trabalhadores qualificados e treinados. Reconhece-se, com maior intensidade, que ambientes mais propícios ao empreendedorismo são aqueles em que ocorrem processos interativos e cooperativos de aprendizado e de inovação; daí a importância de se promover a capacitação local em inovação e aprendizado de forma coletiva e sistêmica. Nesse contexto, assumem novo papel os sistemas de relações entre os diferentes atores, cuja densidade e caráter inovador podem favorecer processos de crescimento e mudança, em que se desenvolve a atividade empreendedora, produtiva e inovadora.

É precisamente esse domínio relacional que forma o objeto da análise sobre o capital social, conceito cuja definição, relevância e operacionalidade vem sendo objeto de amplo debate.

Este trabalho discute o papel do capital social, como base para a promoção do empreendedorismo e de iniciativas empresariais de micro e pequeno portes, particularmente no contexto do novo papel da inovação, do conhecimento e do aprendizado, bem como do desenvolvimento local e regional. Contextualiza-se, em primeiro lugar, a ascensão do empreendedorismo como tema estratégico, bem como a importância das condições locais para seu florescimento. Introduce-se, em seguida, a discussão em torno do capital social - a genealogia do conceito, os principais temas em debate sobre o mesmo e, particularmente, seu papel do ponto de vista do desempenho econômico de países, regiões e localidades. Experiências de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais são então apresentadas como expressão concreta desse processo, com particular destaque para experiências cooperativas. Ao final, são tratados os novos desafios às políticas públicas, às estratégias privadas e ao papel do Estado, ante a valorização do capital social local e da inovatividade sistêmica, como elementos indispensáveis ao desenvolvimento de ambientes propícios ao empreendedorismo.

2 - Empreendedorismo como processo social local

Autores de diferentes filiações teórico-conceituais vêm discutindo o papel econômico do empreendedor, desde meados do século XVIII¹. A vinculação entre empreendedor e inovador, como agente de mudança (seja esta originada de dentro ou de fora da economia), foi introduzida pelo economista austríaco Joseph Schumpeter, no segundo quartel do século XX. Schumpeter trabalhou com um conceito amplo de inovação – entendida como introdução de novos produtos, processos, formatos organizacionais, insumos e matérias primas. Na visão do autor, o

¹ Já em meados do século XVIII, Richard Cantillon ressaltou a capacidade e disponibilidade do empreendedor para lidar com a **incerteza** na atividade econômica. Por volta de 1800, Jean Baptiste Say utilizou o termo empreendedorismo para designar a transferência de recursos de áreas de baixa produtividade para outras de produtividade e rendimento mais elevados (Verheij, Wennekers e Thurik, 2001).

empreendedor/inovador busca permanentemente novas oportunidades, gerando novos desequilíbrios, em um processo contínuo de destruição criadora. Boa parte dos autores que, desde então, se dedicaram a avaliar a importância do empreendedor na economia focaram em seu papel de busca de oportunidades.

Nos últimos 20 anos, o tema do empreendedorismo ganha maior evidência e investe-se de novos significados, em meio a um conjunto de transformações inter-relacionadas, quais sejam:

a) O declínio dos níveis de emprego e a apologia do auto-emprego, concomitantemente à ascensão da ideologia neoliberal de redução do Estado (nem sempre levada a termo, sobretudo nos países de economia avançada), representando a flexibilização não só dos aparatos técnico-produtivos, mas também do trabalho. Empreendedorismo refere-se aqui à criação e ao desenvolvimento de novos e pequenos negócios, tipicamente dirigidos por proprietários-gerentes ou empreendedores-proprietários, como forma alternativa de inclusão social, de geração de trabalho e renda no combate ao desemprego e à pobreza, em meio ao desmonte do Estado do bem estar social. Nesse contexto, observa-se nova ênfase, no âmbito das políticas públicas, na promoção das micro e pequenas empresas, por sua capacidade de geração de emprego e renda e por seu potencial inovador.

b) O aprofundamento do processo de globalização e o acirramento da competição capitalista, motivando a busca por inovações contínuas e por novas oportunidades, como elementos de diferenciação competitiva dos agentes econômicos. Evidencia-se, nesse contexto, a emergência de uma sociedade e economia do conhecimento e do aprendizado, em que os recursos intangíveis – conhecimento, informação, competências, capacidade de aprendizado, de inovação e de cooperação – assumem um papel central como forma de ampliar o dinamismo, a competitividade e a sobrevivência sustentada de países, regiões, organizações e indivíduos. O empreendedorismo vincula-se então à capacidade de inovação e de aprendizado, a qual é determinada não apenas pelo investimento em pesquisa e desenvolvimento e a geração e adoção de tecnologias alavancadoras, mas também pela capacidade de inovação em gestão, logística, organização da produção, *marketing*, vendas, distribuição, relações produtivas, entre outros, inclusive em áreas tradicionais (Lastres e Albagli, 1999). Diferentemente da perspectiva neoclássica² que supõe o equilíbrio estático dos mercados, a economia é vista aqui como um processo dinâmico, um movimento de contínua descoberta e aprendizado, daí a importância econômica do empreendedor.

c) O avanço na organização da sociedade civil e a maior pressão pelo “empoderamento” de segmentos sociais excluídos e regiões marginalizadas, projetando o empreendedorismo social e institucional, como expressão da capacidade de segmentos e organizações sociais, comunidades e instituições públicas organizarem e implementarem iniciativas pertinentes à melhoria das condições de vida locais e à abertura de oportunidades para grupos sociais menos favorecidos.

Até recentemente, predominou a perspectiva atomística e comportamental sobre o empreendedorismo. Tal perspectiva explica a atitude empreendedora a partir de decisões tomadas por uma racionalidade estritamente econômica e individual, bem como de atributos pessoais do indivíduo empreendedor – tais como auto-conhecimento e controle, baixa aversão ao risco, imaginação, habilidade analítica e de busca, capacidade de antecipação e de romper padrões, habilidades comunicacionais, otimismo, desejo de autonomia, ambição e necessidade de poder. Entende-se, dessa ótica, que são esses atributos – e o fato de os mesmos encontram-se

² Hodgson (1994) caracteriza a economia neoclássica por três atributos principais: (1) o suposto de que os agentes têm um comportamento racional e maximizador, em ambientes estáveis; (2) o foco em estados de equilíbrio (alcançados ou buscados); (3) a ausência de problemas crônicos de informação.

desigualmente distribuídos na população, sendo que apenas alguns podem ser adquiridos ou aprendidos -, que permitem a certos indivíduos (e não outros) tornarem-se empreendedores. Privilegiam-se, portanto, ações voltadas para estimular o empreendedorismo no nível individual (pessoa ou empresa).

Tal abordagem, que é também conhecida como “explicação pelo lado da oferta”, apresenta no entanto sérias limitações por: supor a existência de um conjunto de características comuns ou gerais do empreendedor, independentemente do contexto em que este se situa (o que não tem sido verificado nos estudos empíricos sobre o assunto); e não explicar, de modo consistente, porque a inovação e a geração de negócios ocorrem diferentemente no tempo e no espaço. Em síntese, essa visão desconsidera as motivações e influências que o entorno e a estrutura social exercem sobre a atitude empreendedora e sobre o grau de empreendedorismo em dada região ou localidade.

Contrariamente a esse ponto de vista, tende-se hoje a considerar que fundamental são as condições do ambiente local que propiciam o empreendedorismo, a partir da percepção de que os atores econômicos não são átomos isolados, mas estão embutidos, enraizados, imersos, imbricados (*embedded*)³ nas relações, redes e estruturas sociais. Essa valorização da dimensão local do empreendedorismo, assim como das estratégias de desenvolvimento local de modo mais amplo, começou a ganhar expressão, desde o final da década de 1970, em contraposição às teses sobre modernização e desenvolvimento exógeno, vigentes nos anos 1950 e 1960. Colocou-se também, progressivamente, como alternativa ao modelo de inserção competitiva no mercado mundial que se difundiu desde os anos de 1980.

O reconhecimento da importância de se promoverem as condições locais do empreendedorismo vem sendo, crescentemente, incorporado no âmbito das políticas de desenvolvimento e de ampliação da competitividade, mobilizando esforços para incrementar a dinâmica e a capacidade empreendedora local, particularmente de empresas iniciantes. Acredita-se ainda que o empreendedorismo possui melhores condições de desenvolver-se em ambientes propícios à colaboração, à interação e ao aprendizado. Nessa visão, o complexo de instituições, costumes e relações de confiança locais conducentes à cooperação assume um papel crítico para o empreendedorismo, assim como as relações – pessoais e sociais – que constituem os principais veículos ou canais por meio dos quais o aprendizado e a inovação têm lugar. Onde a importância do tema do capital social, que é discutido a seguir.

3 - Capital Social

O tema do capital social vem recebendo considerável atenção, particularmente entre sociólogos, economistas e cientistas políticos, além de organizações públicas e privadas.

³ A idéia de *embeddedness* foi primeiramente desenvolvida por Karl Polanyi, em 1944, em sua obra *The Great Transformation*, da seguinte forma: “The human economy [...] is embedded and enmeshed in institutions, economic and noneconomic. [...] religion or government may be as important to the structure and functioning of the economy as monetary institutions or the availability of tools and machines themselves that lighten the toil of labor” [citação de Polanyi, Aresberg and Pearson (1957), (Smelser e Swedberg, 1994)]. Posteriormente Mark Granovetter, na linha da “sociologia econômica”, usou o conceito para argumentar que a ação econômica está incrustada (*embedded*) na estrutura social e na cultura. Granovetter supõe que o comportamento dos indivíduos não é movido apenas pela racionalidade econômica, mas também pela “sociabilidade, a aprovação, o *status* e o poder”. E que, no sentido inverso, as relações sociais e a estrutura social desempenham um papel central no comportamento econômico. Ver: Granovetter, Mark (1973). “The strength of weak ties”. *American Journal of Sociology*, 78/4, 1350-80. e Granovetter, Mark (1985). “Economic action and social structure: the problem of embeddedness”. *American Journal of Sociology*, 91, 3 (November):481-51

Sugerem-se como razões para que o conceito venha-se difundido tão rapidamente:

- a valorização das relações e estruturas sociais no discurso político e na ótica econômica, bem como a preocupação, em certas correntes da sociologia, em introduzir uma dimensão normativa em sua análise;
- o reconhecimento dos recursos embutidos em estruturas e redes sociais não contabilizados por outras formas de capital, e a valorização de sua importância para o desempenho econômico;
- o ambiente político-econômico emergente, desde a década de 1980, levando a um reposicionamento dos papéis do Estado e da sociedade, bem como das relações entre o público e o privado;
- a necessidade de desenvolver conceitos que reflitam a complexidade e o interrelacionamento das várias esferas de intervenção humana - o capital social serve, neste caso, como um termo guarda-chuva, que pode ser compreendido e utilizado transversalmente por diferentes disciplinas;
- seu potencial de alavancagem política.

É preciso reconhecer a relativa imaturidade do capital social como conceito. Sua rápida difusão deu-se às custas de uma definição demasiado abrangente e pouco precisa, persistindo a diversidade de abordagens e perspectivas em relação a questões tais como:

1. Capital social é, de fato, um ativo? Ou trata-se de uma metáfora?
2. O conceito é genuinamente novo? Como ele se relaciona com conceitos contíguos em estruturas teóricas existentes? O conceito é analiticamente produtivo ou mero modismo?
3. É individual ou coletivo?
4. É participação comunitária, redes sociais, confiança? Ou os benefícios daí resultantes?
5. Capital social é predominantemente subproduto não intencional de atividades desenvolvidas com outros propósitos? Ou é um recurso que pode ser construído deliberadamente para facilitar ou 'azeitar' interações e transações, de modo tanto a propiciar ganhos econômicos como a melhorar as condições sócio-econômicas da comunidade e/ou de seus membros?
6. Trata-se de redes abertas e heterogêneas ou fechadas e homogêneas?
7. O conceito é empiricamente operacionalizável? O capital social é mensurável?
8. O conceito pode lidar adequadamente com questões de conflito e exclusão social? E quais suas implicações políticas e sociais?

Algumas dessas questões são discutidas, a seguir, à luz de diferentes abordagens.

3.1 - Genealogia do conceito

É possível traçar pelo menos três principais origens do conceito de capital social (Baron, Field, Schuller, 2000). A primeira limita-se aos escritos de autores, provenientes das ciências sociais, que cunharam e difundiram expressamente o termo, destacando-se Pierre Bourdieu, James Coleman e Robert Putnam. A segunda trata de elementos chave, como confiança, coesão social, redes, normas e instituições, em vários contextos e disciplinas, em que o conceito tem sido usado implícita ou explicitamente. A terceira, mais extensa, inclui autores cuja produção contém elementos precursores do conceito de capital social - remonta à sociologia clássica do século XIX, incluindo autores como Émile Durkheim e Max Weber.

Apresenta-se a seguir um apanhado de contribuições do primeiro conjunto de autores. Alguns dos aspectos-chave, mencionados no segundo bloco de contribuições, são discutidos ao longo do trabalho. O terceiro bloco, mais amplo e difuso, não será tratado neste trabalho.

Pierre Bourdieu

A origem do interesse recente no conceito de capital social pode ser em parte traçada no trabalho teórico de Pierre Bourdieu. No final dos anos 1960 e início dos 1970, Bourdieu produziu uma série de estudos caracterizando a cultura como um fenômeno dinâmico e criativo, mas também estruturado. Para ele o capital econômico está “na raiz de todos os outros tipos de capital...” e constitui “a casa para qual toda acumulação eventualmente retorna”. Mas apesar da primazia do econômico, Bourdieu estende-se fortemente em seu trabalho empírico e teórico sobre o capital “simbólico”. O conceito mais desenvolvido pelo autor é o de capital cultural, utilizado para explicar de que maneira o “juízo” cultural do grupo dominante é apresentado como universal, permitindo legitimar seu domínio⁴.

O interesse no conceito de capital social emergiu apenas gradualmente, no trabalho de Bourdieu, inicialmente como uma metáfora ligada a outras formas de capital e, apenas posteriormente, como um conceito em si. Em sua busca de teorizar sobre a reprodução das relações de classes sociais por meio de mecanismos culturais, Bourdieu atribuiu lugar de destaque ao capital social em sua análise, mas não o aprofundou conceitualmente.

Bourdieu usou o termo pela primeira vez, no início da década de 1980, para referir-se às vantagens e oportunidades de se pertencer a certas comunidades. Capital social foi definido pelo autor como “o agregado de recursos reais ou potenciais que estão ligados à participação em uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de mútua familiaridade e reconhecimento... que provê para cada um de seus membros o suporte do capital de propriedade coletiva”⁵.

O uso do termo “capital”, pelo autor, varia entre o realista e o metafórico (como uma metáfora geral para expressar a vantagem de poder ou social), assinalando sua intenção de tratar de recursos diferenciais de poder, e de vincular uma análise sobre o cultural com uma outra sobre o econômico. No centro de sua análise está o suposto de que a estrutura social é constituída de campos de luta pelo poder. Logo, para o autor, o conflito é inerente ao conceito de capital social, que, como todas as demais formas de capital, é distribuído de forma desigual.

James Coleman

O trabalho de James Coleman sobre capital social foi particularmente influente nos países de língua inglesa e derivou de seu interesse em associar as abordagens da sociologia e da economia. Considera-se que sua principal contribuição para o debate sobre o tema repousa no tratamento direto e abrangente do conceito, atraindo a atenção de pesquisadores para a questão.

Entre 1980 e 1982, Coleman concentrou seus estudos empíricos em comparar desempenhos e resultados de escolas públicas e escolas católicas, analisando o capital social primeiramente como um modo de melhor compreender a relação entre alcance educacional e desigualdade social. Coleman definiu capital social, no contexto educacional, como “o conjunto de recursos

⁴ Bourdieu, P. e Passeron. J. C. (1970). *La reproduction*. Paris:Les Editions de Minuit. Apud Baron, Field and Schuller (2000).

⁵ “The aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition... which provides each of its members with the backing of collectively-owned capital” . Bourdieu, P. (1983). *The forms of capital* Halsey, H.A. et al. (eds). Education: culture, economy, society. Oxford: Oxford University Press. p. 51. Apud Baron, Field and Schuller (2000).

intrínsecos nas relações familiares e na organização social comunitária e que são úteis para o desenvolvimento cognitivo ou social de uma criança ou de um jovem”⁶ (1990:300).

Mas foi além: buscou refinar o conceito e inseri-lo no contexto de uma estrutura teórica mais ampla, estabelecendo, dentro de uma perspectiva neo-funcionalista, um vínculo causal claro entre capital social e acesso a recursos. Como outras formas de capital, assinala Coleman, o capital social é produtivo, possibilitando o alcance de certos fins que não seriam possíveis na sua ausência. Para o autor:

“Capital social é definido por sua função. (...) Não é uma entidade singular, mas uma variedade de diferentes entidades, com dois elementos em comum: são todos consistentes com alguns aspectos das estruturas sociais e facilitam certas ações dos atores – sejam pessoas ou empresas – no âmbito da estrutura”⁷ (Coleman, 1988:98).

Definiu ainda capital social como “os recursos sócio-estruturais que constituem um ativo de capital para o indivíduo e facilitam certas ações de indivíduos que estão dentro dessa estrutura” (Coleman, 1990).

Por outro lado, Coleman viu a criação de capital social largamente como um processo não intencional, resultante de ações orientadas para outros propósitos. Para o autor, aí reside o potencial do capital social, ao mesmo tempo que explica porque há pouco ou nenhum investimento direto em seu desenvolvimento.

Em seu conceito de capital social, incluem-se tanto associações horizontais como verticais, estas sendo caracterizadas por relações hierárquicas e uma desigual distribuição de poder entre os membros, inclusive entre empresas e outras organizações. Considera também um espectro amplo de impactos - tanto positivos como negativos -, salientando que “uma dada forma de capital social que é útil em facilitar certas ações pode ser inútil ou mesmo prejudicial para outras.” (Coleman, 1990:312).

Coleman especifica três formas de capital social. A primeira lida com o nível de confiança e a real extensão das obrigações existentes em um ambiente social. O capital social é elevado onde as pessoas confiam umas nas outras e onde essa confiança é exercida pela aceitação mútua de obrigações. A segunda forma diz respeito a canais de trocas de informações e idéias. Na terceira forma, normas e sanções constituem capital social onde elas encorajam os indivíduos a trabalharem por um bem comum, abandonando interesses próprios imediatos.

Coleman também explorou as relações entre capital social e capital humano. Seu ponto de partida era a crítica ao domínio da teoria do capital humano⁸ no pensamento político

⁶ “Social capital is the set of resources that inhere in family relations and in community social organization and that are useful for the cognitive or social development of a child or young person.”

⁷ “Social capital is defined by its function. (...) It is not a single entity, but a variety of different entities having two characteristics: they all consist of some aspect of a social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure.”

⁸ A noção de capital humano foi desenvolvida, nos anos 1960, pelos economistas neo-clássicos Theodor Schultz e Gary Becker, a partir da concepção original de Adam Smith de que o investimento em educação e na formação de habilidades é um fator significativo para o crescimento econômico, tanto como o investimento em equipamentos e infraestrutura física. O capital humano: (i) foca no agente individual, visto como sendo movido exclusivamente por interesse econômico próprio e operando em mercados livremente competitivos; (ii) é quase universalmente definido em termos de habilidades e qualificações formais e sua medição baseia-se no tempo de duração do período escolar, geralmente excluindo modos mais informais de aprendizado; (iii) seus produtos são medidos em termos da renda individual ou níveis de produtividade.

contemporâneo, argumentando que altos níveis de capital humano tendem a se desenvolver quando os indivíduos podem contar com um conjunto de recursos inerentes às relações familiares e à organização social da comunidade. O autor conclui que o capital social tem portanto um efeito decisivo sobre a aquisição de credenciais educativas.

Robert Putnam

Um dos autores mais citados sobre o tema do capital social é Robert Putnam. Ele popularizou o conceito e pode reivindicar a responsabilidade por sua incorporação no discurso político dominante. Enquanto Coleman pretende explicar os efeitos das relações sociais, Putnam preocupa-se em buscar formas de regenerar a saúde política da sociedade, mas ambos dão primazia para o papel das normas. Há também um claro compromisso com valores coletivos. Os dois questionam o valor do capital humano quando dissociado de relações sociais mais amplas, desafiando o individualismo e a racionalidade das abordagens mais ortodoxas de capital humano.

O trabalho de Putnam, até agora, pode ser dividido em três fases (Baron, Field e Schüller, 2000). A primeira centra-se em seu estudo seminal sobre o governo regional na Itália (Putnam, 1993), em que procura explicar as diferenças de engajamento cívico e governos regionais efetivos entre o Centro-Norte e o Sul da Itália, a partir de seus diferentes estoques de capital social, embora faça referência ao conceito apenas ao final do trabalho. Depois transferiu sua atenção para sua terra natal, os Estados Unidos, analisando o declínio do engajamento cívico e do capital social naquele país, como sendo centralmente causado pela difusão da televisão⁹. Foi aí que melhor aprofundou seu entendimento de capital social.

Putnam define capital social como ‘traços da vida social – redes, normas e confiança – que facilitam a ação e a cooperação na busca de objetivos comuns’ (1993b)¹⁰. Essa tríade vem dominando toda a discussão atual sobre o conceito da capital social.

Dois pressupostos estão implícitos em tal conceituação: redes ("redes de engajamento cívico") e normas estão empiricamente associadas e têm conseqüências econômicas importantes para a comunidade, supondo portanto um papel instrumental para o capital social. O autor acredita que a confiança lubrifica a vida social; e que sociedades com elevados graus de confiança tornam-se e permanecem ricas porque são cívicas. A confiança é por sua vez alcançada quando há um conhecimento mútuo entre os membros de uma comunidade e uma forte tradição de ação comunitária.

No entanto, Putnam, tal como Coleman, tem sido criticado por sua abordagem funcionalista e por misturar meios e fins, não ficando claro se elevados níveis de capital social constituem um estágio final desejável por si só, ou um meio de alcançar certos objetivos. Outra crítica é por ele não tratar de questões de poder e conflito, restringindo sua concepção de capital social a "associações horizontais". A questão que se coloca é se comunidades de elevado capital social de fato supõem visões de mundo e objetivos comuns, ou se o fundamental é o reconhecimento mútuo da visão e dos objetivos de outros como sendo igualmente válidos (reconhecimento da diferença).

⁹ Putnam, R. (1995). *Bowling alone: America's declining social capital*. *Journal of Democracy*, 6 (1): 65-78 apud Putnam (2000).

¹⁰ “By analogy with notions of physical capital and human capital – tools and training that enhance individual productivity – ‘social capital’ refers to features of social organization, such as networks, norms, and trust, that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit. Social capital enhances the benefits of investment in physical and human capital” (Putnam, 1993b)

Putnam, por sua vez, tem rejeitado essa crítica chamando a atenção, mais recentemente¹¹, para a intrínseca relação entre capital social e políticas igualitárias. Preocupou-se também em assinalar a diferença entre capital social exclusivo e inclusivo (*bonding* e *bridging*), argumentando que pode haver compensações, ou tensões, entre essas duas formas de capital social (essa questão é detalhada mais adiante). Putnam deixou também de considerar exclusivamente os efeitos positivos do capital social, como facilitador da coordenação e da cooperação em benefício do conjunto dos membros de uma comunidade, passando a reconhecer que o capital social pode ter também conseqüências negativas, tanto externamente – para a sociedade em geral – como internamente – para os membros da comunidade (o exemplo citado é o da Máfia no sul da Itália).

3.2 - Questões em debate

Faz-se a seguir uma síntese dos principais temas polêmicos na discussão atual sobre capital social.

Funcionalidade, valor intrínseco ou metáfora?

Na acepção mais instrumental, capital social é definido como recursos (ou via de acesso a recursos) inerentes a relações sociais – tais como confiança, reciprocidade, normas e relações de associação e cooperação - que facilitam a ação coletiva, de modo orientado para um propósito comum, ou que permitem obter certos benefícios econômicos, políticos e sociais. A premissa por detrás da noção instrumental é a de que os atores engajam-se em interações e redes de modo a obter ganhos e acesso a recursos escassos. Nessa acepção, capital social constitui *investimento em relações sociais com retornos esperados*¹². Ou seja, entende-se, desse ponto de vista, que o que faz do capital social *capital*, e não simplesmente uma coleção aleatória de redes, valores e confiança, é sua orientação para gerar resultados:

"O uso do termo 'capital' implica que estamos lidando com um ativo. A palavra 'social' nos diz que é um ativo alcançado pelo pertencimento a uma comunidade, por meio de processos de interação e aprendizado."¹³ (Maskell, 2000:111).

Dessa perspectiva, portanto, capital social não existe de forma independente dos benefícios dele esperados, seja para o indivíduo ou para o grupo. Tais benefícios são vistos como parte da reprodução e fortalecimento do capital social e, assim, integram seu marco conceitual. Capital social é portanto aqui tratado simultaneamente como causa e efeito, pretendendo-se que sua existência seja inferida a partir de resultados positivos previamente postulados, o que leva a um raciocínio circular e tautológico. Ou seja, supõe-se que uma comunidade de alto capital social encoraja a negociação, o compromisso e o engajamento político; inversamente, a incapacidade de diversas comunidades ativarem processos de cooperação é atribuída à ausência de capital social. Descartam-se, desse modo, possíveis implicações negativas do capital social.

¹¹ Putnam, R (2000) *Bowling alone: the collapse and revival of American Community*. New York: Simon & Schuster. apud Putnam (2000).

¹² Essa abordagem não foge, de certa forma, à visão das teorias neoclássicas, bastante influentes na década de 1980 e início da de 1990. Estas não reconheciam a importância das relações sociais *per se*; ao contrário, seu foco recai nas decisões estratégicas de indivíduos racionais interagindo sob restrições de várias ordens (de tempo, orçamentárias, legais, entre outras).

¹³ "The use of the term capital implies that we are dealing with an asset. The word social tells us that it is an asset attained through membership of a community. Social capital is accumulated within the community through processes of interaction and learning."

Para um outro conjunto de opiniões, as relações sociais são importantes em si mesmas, isto é, possuem um valor intrínseco. Sua motivação original não é necessariamente finalista ou instrumental, conforme ilustra citação de Putnam (1993), embora ele mesmo seja visto como funcionalista – “*members of Florentine choral societies participate because they like to sing, not because their participation strengthens the Tuscan social fabric*”.

Argumenta-se, dessa ótica, que a definição de capital social deve centrar-se em suas fontes e não em suas conseqüências. A ênfase recai no capital social como bem público, em valores e crenças que os cidadãos compartilham em sua convivência diária, expressando socialização e consenso normativo, favorecem um espírito cívico expresso em uma rica vida associativa. Ou ainda, capital social “faz referência a normas, instituições e organizações que promovem: a confiança, a ajuda recíproca e a cooperação” (Durston, 2000:7). Dessa ótica:

“o capital social é o conjunto de relações de confiança e cooperação, mas não necessariamente produz altos níveis de participação, nem sociedades civis altamente democráticas, nem necessariamente resulta em aumentos de produtividade e resultado econômico para empresas ou economias.” (Durston, 2000:12)

Isto não significa negar que redes e outras formas de vínculos sociais possam também ser formadas por razões econômicas. Mas os efeitos esperados do capital social podem dar-se ou não em casos específicos. Por outro lado, a presença desses benefícios não reflete necessariamente a presença de capital social. Muitas outras variáveis intervêm, além do capital social, para que haja desenvolvimento comunitário, tais como: dotação de recursos materiais, história política e relações de dominação presentes. Além disso, o que seriam efeitos esperados do capital social podem ser resultantes, na verdade, de fatores totalmente alheios ao mesmo; não podem ser tomados como evidências empíricas da existência de capital social em um caso concreto, sem cair em tautologia.

Um dos principais desafios de uma definição operacional de capital social é, portanto, possibilitar, em estudos de casos concretos, não só detectar sua presença ou ausência, mas também determinar se essa variável de fato levou ou não ao fortalecimento da sociedade civil ou ao aumento da cooperação, da interação e da produtividade econômica. Trata-se portanto de “definir o capital social, separando analiticamente suas origens de suas características centrais, e estas de seus efeitos.” (Durston, 2000). E, se for entendido como um conjunto dinâmico e mutável de normas, valores e relações sociais difusas em uma comunidade, capital social não pode ser medido ou quantificado. Será, na melhor das hipóteses, objeto de análise qualitativa.

Alguns autores preferem, inclusive, não adotar o termo capital social, entendendo-o apenas como um “conceito sensibilizador”, uma metáfora (Arrow, 2000) ou mesmo uma “má analogia” com outras formas de capital (Solow, 2000). Mesmo esses reconhecem, no entanto, que o debate em torno do tema contribui para evidenciar processos e situações até então desconsiderados na análise econômica.

Individual e/ou coletivo?

O capital social tem sido ainda abordado sob duas outras perspectivas: individual e comunitária. O foco no capital social individual refere-se a como indivíduos têm acesso e usam recursos embutidos em redes sociais, baseadas em relações de confiança e reciprocidade, para obter ou preservar ganhos (a ênfase recai em redes egocentradas). As relações sociais de cada indivíduo indicam suas possibilidades de acesso a recursos escassos por meio da participação em redes. O

importante aí não é tanto o que se conhece, mas quem se conhece (Woolcock, 2000; Johnson e Lundvall, 2002).

Nessa linha argumentativa, destacam-se os trabalhos de Ronald Burt sobre “buracos estruturais”¹⁴, em que define capital social em termos de “controle da informação e vantagens em ser o intermediário de relações entre pessoas até então desconectadas na estrutura social” (Schüller, Baron e Field, 2000). O argumento chave de Burt, notadamente em seu trabalho empírico sobre gerentes de grandes organizações, é que os indivíduos obtêm vantagens em mobilizar informação contida em redes informais e em explorar lacunas informacionais na estrutura organizacional formal. Esse tipo de análise enfatiza uma visão instrumental dos relacionamentos, focalizando os benefícios individuais de um modo que não se adequa facilmente aos benefícios cívicos mais amplos ressaltados por outras abordagens sobre capital social.

Outra perspectiva foca no capital social em nível comunitário: de que maneira certos grupos desenvolvem e mantêm mais ou menos capital social como um ativo coletivo; e como tal ativo pode melhorar a qualidade de vida dos membros da comunidade. Isto não exclui a possibilidade de que alguns grupos beneficiem-se de tais vínculos sociais em detrimento de outros¹⁵. Tal abordagem acaba também por tratar o capital social de uma perspectiva instrumental.

Salienta-se que capital social comunitário pode facilitar: o compartilhamento de normas pelo grupo e a sanção de indivíduos transgressores; o desenvolvimento de confiança entre os membros da comunidade; a resolução de conflitos por líderes ou por uma judicatura institucionalizada; a mobilização e gestão de recursos comunitários; a cooperação coordenada e a geração de espaços e estruturas de trabalho em equipe.

Ainda da perspectiva comunitária, capital social pode referir-se a:

- laços estritamente no âmbito de um grupo ou comunidade, também chamados ‘exclusivos’ ou redes internas (*bonding social capital*), o que pressupõe forte coesão interna, tendendo a reforçar identidades e grupos homogêneos, mas podendo gerar também exclusões; e
- laços entre grupos heterogêneos, algo análogo com laços com redes externas, também chamados ‘inclusivos’ (*bridging social capital*), que são aparentemente mais frágeis, mas também mais propícios a incorporar grupos e indivíduos através das diferentes clivagens sociais e, portanto, mais aptos a promover a inclusão social.

Interações externas são essenciais para que comunidades adaptem-se bem a mudanças, tornando-se mais resistentes a rupturas, e alcancem melhores resultados. Comunidades fechadas são mais propensas a perpetuarem preconceitos locais e valores anti-sociais. A complementaridade entre redes internas e externas possibilita reduzir o conflito e a exclusão social. Desse modo, a qualidade das interações e de seus resultados depende de:

- a qualidade das redes internas e de seus laços com redes externas;

¹⁴ Ver Burt, Ronald S (1992). *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press; e Burt, Ronald S. (1997). “The contingent value of social capital”. *Administrative Science Quarterly*, 42:339-65. apud Lin, Cook e Burt (2001).

¹⁵ Esta é, por exemplo, a visão de Putnam, segundo a qual capital social pertence mais a grupos e nações, do que a indivíduos. Coleman refere-se ao capital social como gerador de bens públicos, assinalando que o capital social não é uma propriedade privada, divisível ou alienável; mas sim um atributo da estrutura na qual o indivíduo encontra-se inserido. O capital social, afirma Coleman, beneficia a conjuntos, não primariamente a indivíduos.

- o compartilhamento e o entendimento da história local;
- a facilidade de comunicação (lugares, regras, procedimentos e linguagem compartilhada);
- extensão na qual normas, valores, atitudes e experiências (historicidade), bem como visões de futuro, são compartilhadas;
- níveis de confiança e comprometimento com a comunidade ou sociedade local.

Parte dos estudiosos opina, por sua vez, que o capital social é tanto coletivo, como individual; ou pelo menos que os recursos embutidos em relações sociais podem beneficiar tanto o coletivo, como os indivíduos no coletivo.

Intencional ou “Espontâneo”?

Em abordagens de natureza sociológica, o capital social é visto como sendo fruto de padrões de longo prazo, historicamente construídos, de associativismo, engajamento cívico e interações extra-familiares, ou seja, como parte da construção sócio-cultural de uma comunidade. Putnam lembra que as práticas sociais mudam lentamente, em grande parte porque as normas e os valores são constantemente reproduzidos no seio da família, ao resguardo de influências externas e transformadoras. Essas normas informais penetram organizações formais, transformando seu funcionamento.

Por outro lado, mudanças externas bruscas (em tecnologia, população e outros fatores) podem afetar negativamente a institucionalidade da comunidade, cuja capacidade de adaptação é adequada à mudança lenta, mas não a mudanças muito rápidas nem a mudanças em todos os parâmetros ao mesmo tempo. O capital social, por sua vez, influi na sustentabilidade sistêmica das instituições comunitárias.

Já de uma perspectiva econômica ortodoxa, a cooperação e a confiança, longe de serem artefatos culturais, constituem uma resposta racional dos atores econômicos às oportunidades e restrições presentes em seu ambiente. A cooperação é facilitada, quando há sucessivas interações e disponibilidade de informações sobre o desempenho passado entre os atores. Desse ponto de vista, argumenta-se que a confiança pode ser construída, por meio de um processo sequencial que junta elementos de "interesse próprio encapsulado, intervenção do governo e o desenvolvimento de mecanismos para auto-governança e o monitoramento pelos próprios atores", concluindo-se que “a vasta maioria de nós inicialmente se associa porque acredita que é em seu próprio benefício fazê-lo” (Locke, 2001).

É também desse modo que se observa o processo de geração de confiança entre empresas, como um processo gradual, que se inicia com o intercâmbio de conhecimentos em condições de reciprocidade, desenvolvendo-se à medida que essas relações ganham maior estabilidade, até formar-se uma rede de relações em que “seu amigo é meu amigo” (Maskell, 2000).

Em ambas as abordagens, por outro lado, podem ser encontrados problemas conceituais e empíricos que limitam a compreensão a respeito de como o capital social se desenvolve, especialmente em condições adversas. Por exemplo, não explicariam casos em que a solidariedade social se fortalece diante de crises sociais (movimentos como Viva Rio ou o do Betinho contra a fome) ou econômicas (iniciativas comunitárias de mutirões ou cozinhas populares) ou diante de catástrofes naturais. Boa parte da literatura que trata da questão assume que padrões de associativismo e/ou capital social são fixos ou imutáveis no tempo e no espaço, desconsiderando a diversidade de condições que contribuem para fortalecê-los ou enfraquecê-los. Parte dessa literatura também é mecanicista, ao entender os pré-requisitos da existência de capital social como variáveis homogêneas e dicotômicas: as sociedades, segundo essa visão, têm

ou não têm as instituições adequadas. Ou seja, ambas as visões são muito pessimistas sobre a possibilidade de desenvolvimento de capital social na ausência de determinadas condições institucionais ou sociológicas (Locke, 2001).

Tais questões apontam para o debate sobre a possibilidade ou impossibilidade de redirecionar tendências – dadas como irreversíveis - em sistemas sociais que supostamente carecem de capital social, bem como sobre o papel das normas e estruturas sociais como elementos impeditivos ou propulsores da mudança social.

Em síntese, formações sociais são estruturas complexas que não podem ser vistas como meros produtos do planejamento, mas sim resultam de construção social ao longo de processos históricos de colaboração, competição e conflito. E, nesses processos, desempenham papel fundamental as políticas e estratégias, tanto públicas como privadas. A conclusão, portanto, é que a oposição “intencional/espontâneo” discutida na literatura sobre capital social representa uma falsa dicotomia.

4 - Capital Social e desempenho econômico

O conceito de capital social encontrou espaço na análise econômica apenas recentemente, embora vários de seus componentes tenham sido tratados na literatura sem uma referência explícita ao conceito. Capital social introduziu-se nos debates sobre desempenho econômico como um fator de produção independente e, até então, desconsiderado (Woolcock, 2000).

Com base nessa abordagem, um conjunto de autores tem interpretado as diferenças nos níveis de desenvolvimento e desempenho econômico entre países, regiões e comunidades com dotações similares de capital natural, físico e humano, a partir de suas desiguais disponibilidades de capital social. Em seu estudo sobre a Itália, Putnam argumenta nessa direção, concluindo que, nas regiões estudadas, o tipo de interação dos diferentes atores sociais, engajados em uma combinação de competição e cooperação, com um alto nível de integração horizontal, gerou resultados positivos, dos pontos de vista social, político e econômico. Putnam procura mostrar ainda que, na Itália, as diferenças regionais não dependem do nível de riqueza, e sim do grau de engajamento cívico.

Alguns autores (Lin et al, 2001, entre outros) apontam como benefícios econômicos do capital social, os seguintes:

- maior facilidade de compartilhamento de informações e conhecimentos, bem como custos mais baixos, devido a relações de confiança, espírito cooperativo, referências sócio-culturais e objetivos comuns;
- melhor coordenação e coerência de ações, bem como maior estabilidade organizacional, devido a processos de tomada de decisão coletivos;
- maior conhecimento mútuo, ampliando a previsibilidade sobre o comportamento dos agentes, reduzindo a possibilidade de comportamentos oportunistas e propiciando um maior compromisso em relação ao grupo.

Tais autores ressaltam, entretanto, que o capital social não pode ser visto como uma panacéia, que irá solucionar todas as falhas de mercado ou superar todas as barreiras ao desenvolvimento. Ele tem efeito econômico limitado, na ausência de outros fatores; ainda que possa desempenhar um papel catalisador de mudança social.

Alguns dos temas de interface entre capital social e desempenho econômico são apresentados a seguir.

Confiança e reciprocidade

A confiança raramente foi objeto de atenção das ciências sociais e econômicas. Recentemente, tem havido uma explosão do interesse no tema da confiança e nos meios de promovê-la, particularmente naquelas situações onde a cooperação é um ingrediente vital.

Enquanto, na versão associativa, confiança é sinônimo de amizade, da perspectiva econômica *stricto sensu*, relações estáveis de confiança, reciprocidade e cooperação são vistas como instrumentos para azeitar as relações entre agentes econômicos e melhorar a eficiência de formatos organizacionais entre e no interior das firmas. A confiança constitui, desse ponto de vista, ingrediente chave para reduzir “falhas de mercado”, aumentando a previsibilidade do entorno e diminuindo riscos. Por outro lado, o próprio mercado, incluindo as relações de trabalho, pode ser erosivo desses vínculos sociais considerados relevantes ao seu desempenho (Locke, 2001).

Alguns advogam que, desse ponto de vista, a confiança deve ser vista mais como um resultado de interações repetidas, instituições com credibilidade, entre outros, do que propriamente como parte do capital social (Woolock, 2000).

Outros preferem enfatizar a idéia de *reciprocidade*¹⁶. O próprio Putnam, em trabalhos mais recentes, vem deslocando a ênfase até então atribuída à confiança, para referir-se à reciprocidade. Concorda que elevados níveis de confiança podem conviver com comportamentos passivos e mesmo anti-sociais; e que, inversamente, é possível haver boas razões para desconfiança, sem prejuízo de uma contribuição significativa para o desenvolvimento do capital social. Mas assinala que, de modo geral, a confiança propicia a interação, reforçando condutas generalizadas de reciprocidade; o autor considera que “essa reciprocidade generalizada é a pedra de toque do capital social.”

Já Francis Fukuyama analisou o papel da confiança para o desempenho econômico de países, argumentando que “o bem estar de uma nação, assim como sua habilidade de competir, é condicionado por uma característica cultural única e pervasiva: o nível de confiança inerente a uma sociedade” (Fukuyama, 1996). O Japão é tomado, pelo autor, como sendo a sociedade contemporânea que apresenta a forma mais apropriada de “sociabilidade espontânea”. Exemplifica essa assertiva com o caso da produção enxuta da Toyota, em contraposição à disciplina de trabalho do capitalismo fordista. Fukuyama visualiza então um capitalismo “isento”, buscando “economias livres de fricção”, na qual a primazia do lucro não é questionada por uma força de trabalho confiável e confiante, dedicada à empresa. Essa abordagem claramente busca recorrer ao conceito de capital social como forma de minimizar ou pasteurizar

¹⁶ Durston (2000) ressalta que o conceito de reciprocidade não é novo na teoria social: foi desenvolvido a partir do clássico ‘Ensaio sobre o Dom’, escrito no início do século XX pelo antropólogo francês Marcel Mauss e publicado nos anos 1950. Mauss argumentou que, em qualquer entorno socialmente delimitado (particularmente em sociedades tradicionais e na maioria das atuais comunidades camponesas), as relações sociais são estabelecidas por meio de numerosas relações pretéritas e com perspectiva de longo prazo. São sistemas não mercantis de trocas, em que a compensação por um favor, um empréstimo ou um presente é obrigatória, mas não de forma imediata e nem sempre de equivalência precisa. Alguns consideram que Mauss fornece uma das bases antropológicas do conceito de capital social, identificando a reciprocidade como princípio que rege as relações institucionais formais e informais em uma comunidade.

os conflitos sociais, particularmente aqueles entre capital e trabalho, o que bem condiz com a percepção sobre o “fim da história” desenvolvida por Fukuyama em trabalho anterior¹⁷.

O papel das instituições

Uma outra abordagem que, embora não trate explicitamente de capital social, tem em seu marco teórico o conceito implicitamente presente, é a que considera que as instituições têm um importante efeito sobre o desenvolvimento econômico, aí incluídas tanto as relações e estruturas institucionais mais formalizadas, tais como governo, regime político e legislação de modo amplo, como as relações e estruturas informais, sejam horizontais ou hierárquicas.

Destaca-se a auto-denominada “nova economia institucional” ou “neoinstitucionalismo econômico”, que define instituições como conjuntos de normas e valores incrustados nos hábitos e costumes de uma população (e que podem propiciar a confiança entre os atores), possuindo um caráter mais abstrato; enquanto que organizações são caracterizadas como estruturas mais concretas e formais¹⁸. Boa parte dos autores dessa corrente de pensamento permanece nos marcos da teoria neoclássica, ainda que tenha o mérito de trazer para a agenda dos teóricos ortodoxos a discussão sobre o papel das instituições, até então vistas como “caixas pretas dadas”.

Outros autores, particularmente os alinhados às chamadas teorias evolucionárias¹⁹, são considerados mais coerentes com a escola original de institucionalistas americanos das décadas de 1920 e 1930²⁰. Tais autores, criticando a perspectiva atomística e mecanicista da economia neoclássica, chamaram a atenção para o papel das instituições, olhando a economia como um sistema aberto, em transformação, situada no tempo histórico.

Capital social e aprendizado interativo

Uma importante interface entre capital social e desempenho econômico refere-se ainda ao papel que hoje se atribui ao aprendizado interativo, como fator de competitividade e desenvolvimento. Difunde-se crescentemente a percepção de que o aprendizado é um processo contínuo e interativo de aquisição de diferentes tipos de conhecimentos e habilidades por parte de agentes individuais e coletivos. E que a parte mais estratégica da base desses conhecimentos é tácita, ou seja, reside e desenvolve-se em crenças, valores, *know-how* e habilidades de cada indivíduo e organização e provém do aprender fazendo, usando e interagindo (Johnson e Lundvall, no prelo). Este conhecimento, por não ser codificado nem formalizado, só pode ser transmitido em contatos interpessoais constantes, na própria teia de relações sociais locais. Ou seja, a própria capacidade de aprendizado interativo pode ser vista como parte importante do capital social.

A análise da relação entre capital social e processos de aprendizado passa então por dois supostos básicos:

- relações puramente de mercado têm-se mostrado incapazes de estimular a interação entre os diferentes agentes, bem como o compartilhamento de informações e conhecimentos requeridos para o processo de inovação e aprendizado;

¹⁷ Fukuyama, F (1992). *The end of history and the last man*. New York, Free Press.

¹⁸ Ver North, D (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁹ Tais como Richard Nelson, Sidney Winter, Christopher Freeman, Giovanni Dosi, , entre outros.

²⁰ Tais como Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John Commons. os quais exerceram alguma influência sobre teóricos europeus tais como K. William Kapp, Gunnar Myrdal e Karl Polanyi.

- os comportamentos associados ao capital social - confiança, compromisso com outros, redes e valores compartilhados – contribuem para os processos de aprendizado, de criação e de compartilhamento de conhecimentos e habilidades.

Capital social contribui para o processo de aprendizado, por meio das interações informais ou deliberadamente estruturadas. O processo de interação e mudança em uma comunidade é também um processo de aprendizado, que simultaneamente resulta de e constrói capital social. Aprendizado e mudança levam a melhores resultados se são capazes de usar o conhecimento e as habilidades dos membros da comunidade de um modo integrado.

E, no sistema de relações que configuram o entorno local, a dimensão cognitiva dos atores – expressa em sua capacidade de tomar decisões estratégicas e em seu potencial de aprendizado – é determinante de sua capacidade de intervir e, inclusive, de capitanear os processos de crescimento e mudança estrutural das economias locais. Essas relações baseiam-se, por sua vez, no conhecimento que uns atores têm dos outros, na confiança mútua que foi sendo gerada, além dos ganhos obtidos nos processos de troca e cooperação.

A capacidade de inovar, por sua vez, não se representa por um somatório de técnicas e produtos teoricamente disponíveis no "mercado", mas como a capacidade de uma sociedade, nas relações entre seus agentes, movimentos, organizações e instituições, de: (1) empenhar-se nas escolhas que lhe são mais adequadas dentre as disponíveis e acessíveis; e (2) aplicar os resultados de suas opções como e onde serão mais produtivos social e economicamente (Freeman, 1991; Newby, 1992).

5 - Capital social e empreendedorismo em arranjos e sistemas produtivos locais

Evidencia-se assim que não apenas a estrutura produtiva, mas também a componente sócio-cultural vinculada ao território, determinam as condições para o empreendedorismo, o desenvolvimento local e, particularmente, a capacidade de inovação e aprendizado. O empreendedorismo é, dessa forma, cada vez mais associado à problemática do desenvolvimento local. Até porque “as empresas não competem isoladamente, mas o fazem juntamente com o entorno produtivo e institucional de que formam parte” (Barquero, 1999:17).

O desenvolvimento local é também considerado *endógeno* se a comunidade é capaz de dispor de uma estratégia própria e de exercer controle sobre a dinâmica de transformação local, garantindo que o território não seja um receptor passivo das estratégias das grandes corporações e organizações externas. Pelo menos três dimensões caracterizam o desenvolvimento endógeno, conforme assinalado por Barquero (1999:32):

“uma econômica, caracterizada por um sistema específico de produção que permite aos empresários locais usar, eficientemente, os fatores produtivos e alcançar os níveis de produtividade que lhes permitem ser competitivos nos mercados; outra sociocultural, em que os atores econômicos e sociais se integram com as instituições locais formando um sistema denso de relações que incorporam os valores da sociedade no processo de desenvolvimento; e outra política que se instrumentaliza mediante as iniciativas locais e que permite criar um entorno local que estimula a produção e favorece o desenvolvimento sustentável. “

As empresas locais constituem, por sua vez, o veículo pelo qual as relações sociais, a cultura e os códigos da população incidem diretamente sobre a atividade produtiva. Na concepção do

desenvolvimento endógeno, as relações entre empresas constituem ainda um mecanismo fundamental de dinamismo das economias locais e regionais.

Nesse contexto, chama-se a atenção para a importância dos aglomerados territoriais de empresas, em que o empreendedorismo tem mais condições de sobreviver de modo sustentado. Um dos casos de sucesso mais citados é o dos chamados “distritos industriais” italianos. Neste e em outros exemplos apresentados mais adiante, parece haver uma forte relação entre o capital social e a formação de aglomerações produtivamente inovadoras. Na visão sistêmica, esses aglomerados devem envolver não apenas empresas, mas também outros agentes locais, como organismos de pesquisa, educação e treinamento, na forma de *arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais*²¹.

A questão que se coloca diz respeito às condições sociais – particularmente o papel do capital social - que permitem o salto qualitativo para a formação desses arranjos e sistemas locais de inovação. Discutem-se brevemente, a seguir, alguns desses fatores, tendo como referências o caso italiano e alguns exemplos brasileiros.

Exemplos na Itália e no Brasil

O desenvolvimento socioeconômico italiano é bastante diversificado e desigual entre as “Três Itálias” (norte, sul e centro-nordeste). As tentativas de copiar, no sul do país, os distritos industriais da “Terceira Itália” (centro-nordeste) não têm sido bem sucedidas. E mesmo entre as experiências do norte e do centro-nordeste existem muitas diferenças. Um exame um pouco mais detido do caso italiano indica a relevância de examinar a história cultural e política dessas regiões, destacando a relação Estado/sociedade que se construiu ao longo da história, bem como a existência de lideranças locais dinâmicas (Maciel, 1996).

Da mesma forma, pesquisas sobre arranjos e sistemas produtivos locais no Brasil²² evidenciam a imensa variedade – e desigualdade – brasileira de capacidades locais para gerar tais sistemas de inovação. Como no caso italiano, vê-se nos estudos dos arranjos brasileiros a importância do aprendizado e da educação – formal, informal e continuada – e das pressões (negativas) do mercado globalizado e de empresas multinacionais. Esses fatores, entre outros, contribuem para diferenciar as formas como os arranjos/sistemas se constituem e se desenvolvem, assim como para explicar variados graus de “sucesso” ou “fracasso” em sua articulação.

²¹ O conceito de arranjos e sistemas produtivos locais adotado pela Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – RedeSist, nucleada no Instituto de Economia da UFRJ é o seguinte: “Sistemas produtivos locais referem-se a aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem. Incluem não apenas empresas - produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, etc. e suas variadas formas de representação e associação - mas também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento. Adota-se, ainda, o conceito de arranjos produtivos locais para referenciar aquelas aglomerações produtivas, cuja articulação entre os agentes locais não é suficientemente desenvolvida para caracterizá-las como sistemas” (www.ie.ufrj.br/rede).

²² Vejam-se, por exemplo: Maciel, 1997, sobre empresários inovadores no Distrito Federal; Saraiva, 2001, em Santa Rita de Sapucaí; e os estudos realizados no âmbito do projeto de pesquisa “*Arranjos Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico*” coordenado por Cassiolato e Lastres www.ie.ufrj.br/rede/; Lemos, Santos e Crocco, 2002, comparando dois casos em Minas Gerais; Villaschi, Pinto e Sabadini, 2002, analisando arranjos produtivos de rochas ornamentais no RJ e ES; Bernardes, 2002, em estudo sobre a Embraer; Szapiro, 2002, sobre o arranjo de telecomunicações em Campinas; Scatolin, de Paula e Porcille, 2002, sobre o arranjo produtivo da soja no Paraná, entre outros.

Os casos citados demonstram que capital social e sistemas locais não se vinculam de forma automática. Em suma, como já argumentado, a capacidade de gerar empreendimentos comunitários que beneficiem uma região e promovam o desenvolvimento de sistemas não depende simplesmente de confiança e interação, mas de um conjunto de fatores: por isso distinguem-se três itálias e vários brasis...

As pesquisas feitas na Itália e no Brasil têm demonstrado uma variedade de combinações entre fatores positivos e negativos nos processos de constituição de sistemas produtivos locais. Esquemáticamente, os mais relevantes são:

- grau de instrução
- densidade de relações de aprendizado interativo
- sentimento de identidade e pertencimento
- nível de inclusão ou de polarização social
- identidade entre interesses individuais e coletivos
- lideranças locais
- relação Estado/sociedade

Os dois primeiros fatores, listados acima, estão intimamente relacionados e podem ser discutidos juntos. A educação – formal e informal – contribui para o entendimento do que vem a ser a cidadania e, portanto, o interesse coletivo. Neste processo, desenvolve-se também a capacidade de aprendizado pela interação dos diversos atores envolvidos no processo de acumulação de conhecimento tácito. Essa interação, por sua vez, contribui para a consolidação de laços em torno de interesses coletivos que poderão – ou não – ser dirigidos para um esforço de desenvolvimento local.

No Brasil verifica-se que a carência na área de educação básica tem reflexos na capacidade de aprendizado. Um estudo realizado no Distrito Federal (Maciel, 1997) mostrou que, quando se toma exclusivamente o grupo de empresas mais inovadoras, todos os empresários têm ensino superior, inclusive em setores tradicionais como movelaria e confecções. As pesquisas realizadas por Villaschi, Pinto e Sabadini (2002) demonstram a tese *a contrario*: um dos fatores da imobilidade do arranjo de produção de rochas no norte do estado do Rio de Janeiro é justamente o baixo grau de instrução aliado à reduzida interação para aprendizado. Estas pesquisas sugerem que há, de fato, uma correlação entre nível de instrução, aprendizado e interação produtiva.

Não por acaso, observa-se também que, em todos os arranjos/sistemas bem sucedidos e mais desenvolvidos, houve a preocupação de implantar instituições de ensino e pesquisa ou de estabelecer/fortalecer laços mais estreitos com aquelas já existentes (principalmente nos casos de alta tecnologia, como telecomunicações em Campinas, o arranjo aerospacial de São José dos Campos e o sistema eletro-eletrônico de Santa Rita do Sapucaí). O conhecimento – sua produção e sua distribuição – é crucial ao desenvolvimento de um sistema de inovação. Ao mesmo tempo, observa-se que a produção/distribuição do conhecimento e a redução das desigualdades sociais são aspectos reciprocamente necessários e indispensáveis.

Os três itens seguintes – que tratam de identidade, desigualdade e interesses – dizem respeito ao grau de coesão social. A desigualdade econômica e a polarização social não contribuem para uma identidade forjada na coletividade local, ou para o sentimento de “pertencimento” a uma comunidade. Este problema fica muito evidente, por exemplo, no caso do arranjo produtivo de rochas do norte do estado do Rio de Janeiro descrito por Vilaschi *et al.* (2002). A exclusão social, por definição, mina as possibilidades de coesão social e, portanto, da constituição de interesses coletivos - base para o desenvolvimento local – com os quais os indivíduos se

identifiquem. Putnam já havia argumentado, a esse respeito, que a desigualdade social e o baixo engajamento cívico tendem a se reforçar mutuamente, mostrando que o declínio do capital social nos Estados Unidos está ligado à crescente desigualdade de renda. Parece evidente que a polarização extrema entre classes sociais numa estrutura social de distribuição (não só econômica) distorcida constitui um obstáculo à coesão em torno de interesses comuns. Nas pesquisas já mencionadas, constata-se que os arranjos em localidades mais pobres têm mais dificuldade para se desenvolver e constituir-se em sistemas articulados de inovação. O mesmo resultado foi verificado no Distrito Federal, com relação às cidades satélites.

Da identidade (ou coincidência) entre interesses individuais e interesse coletivo decorre a ação conjunta em prol de um objetivo comum. O exemplo italiano mais uma vez ilustra essa questão. Nos últimos anos da II Guerra Mundial (mais particularmente, a partir de 1943), quando vários empresários e suas famílias fugiam das cidades do norte da Itália ocupadas pelos nazistas e prestes a serem libertadas pelos americanos que subiam a península, os trabalhadores ocuparam e administraram as fábricas com eficiência e dedicação – já que isto representava sua sobrevivência – ou seja, uniam o interesse individual ao interesse coletivo. Desse modo, garantiu-se a preservação de conhecimento tecnológico e gerencial, um sistema de normas e valores e uma “cultura técnica” (Valle, 1991), conhecimento tácito compartilhado no processo de aprendizagem coletiva. Em muitos casos, essas experiências estão na origem de distritos industriais italianos, hoje vistos como modelos de desenvolvimento local.

Ainda no tema da identidade individual/coletiva deve-se incluir uma questão que (apenas) aparentemente não faz parte da questão do capital social: a presença de empresas multinacionais em arranjos/sistemas locais. Algumas pesquisas mostraram como a introdução do elemento “estrangeiro” em posição de supremacia econômica e tecnológica no arranjo pode desarticular a interação já existente entre empresas e instituições locais, além de limitar a capacidade inovadora do conjunto. É o caso, por exemplo, das telecomunicações em Campinas (Szapiro, 2002) com a presença da Lucent, Motorola e Nortel; da Fiat em Minas Gerais (Lemos, Santos e Crocco, 2002); e da soja no Paraná depois da chegada da Monsanto (Scatolin, de Paula e Porcille, 2002). As empresas multinacionais nesses arranjos têm como ponto de referência, previsivelmente, suas matrizes no exterior e não o interesse coletivo local.

Nas pesquisas mencionadas, observou-se também a importância do surgimento de lideranças locais que mobilizem os grupos sociais; que traduzam seus anseios e interesses num discurso consistente e representativo e que organizem os elos necessários entre Estado e sociedade civil²³. O caso de Santa Rita do Sapucaí, como vários outros, demonstra a relevância de análises do papel dessas lideranças na dinamização da relação Estado/sociedade tanto no nível local quanto no nacional. Tal papel deve ser no entanto compreendido, não simplesmente como fruto de iniciativas individuais isoladas de um contexto social mais amplo, mas sim como um fenômeno socialmente construído.

A ressaltar e reter desta discussão é que o capital social, quando aliado aos outros fatores discutidos neste trabalho (cf. p.19), pode ser um fator de interação cooperativa para o desenvolvimento local e, portanto, deve ser considerado como uma peça importante das discussões sobre sistemas produtivos locais / sistemas locais de inovação. Seguindo este mesmo raciocínio, verifica-se que há diversos tipos de iniciativas que podem convergir nesta mesma direção.

²³ De todos os estudos de caso feitos no Brasil e aqui mencionados, o melhor exemplo da relevância de lideranças locais é o de Santa Rita do Sapucaí (Saraiva, 2001), onde se relata o papel desempenhado por Luiza Rennó Moreira que fundou em 1959 a Escola Técnica de Eletrônica – ETE (a primeira do gênero na América Latina), naquela cidade, institucionalizando sistemas de bolsas de estudos e um mecanismo de incentivos a pequenas empresas.

Capital Social, empreendedorismo e inclusão social

Iniciativas comunitárias têm sido gestadas em localidades onde a interação e a coesão social mobilizaram esforços e recursos materiais e imateriais, estimulando a reflexão sobre o papel do capital social.

Uma experiência relevante nesse campo é a das cooperativas auto-gestionárias, pelo papel que podem ter no aumento do emprego e da renda, na redução de desigualdades sociais e regionais, na elevação do nível de qualidade de vida das comunidades e, inclusive, no desenvolvimento do capital social, principalmente através de processos de interação, aprendizado e inovação. Este tipo de “empreendimento econômico com conteúdo social, e não empreendimento social com conteúdo econômico”²⁴ pode, se considerados os outros fatores discutidos anteriormente, não só contribuir para o desenvolvimento socioeconômico local como também garantir a sustentabilidade de longo prazo da própria empresa cooperativa, pelo fato de estar ela inserida na dinâmica econômica local mais ampla e no impulso coletivo de desenvolvimento, envolvendo a participação dos diversos atores e instituições sociais.

Também é o caso de incubadoras – universitárias, na maior parte, mas não só – que, pela sua própria natureza, tendem a estimular o aprendizado interativo e a formulação de interesses coletivos associados aos interesses individuais. Relacionando essas experiências a estudos feitos sobre desenvolvimento de sistemas locais de inovação (tais como os já mencionados), pode-se pensar também na constituição de incubadoras de cooperativas (prática que vem se desenvolvendo de forma interessante no Brasil) e até mesmo em incubadoras de sistemas (Villaschi, 2001) ou incubadoras de sistemas de cooperativas. São a seguir apresentados alguns exemplos ilustrativos nesse sentido.

A constituição de incubadoras e de certos tipos de cooperativas auto-gestionárias em arranjos e sistemas produtivos locais ilustra também a possibilidade de estimular o aumento da densidade do capital social – na medida em que envolve colaboração, participação e aprendizado – e a dinâmica da relação entre Estado e sociedade. É neste sentido que a idéia de capital social pode ser relevante nessa discussão, considerando que tem sido constatado que:

1. é um dos fatores necessários aos processos de cooperação e colaboração em esforços de desenvolvimento local e
2. os próprios processos de aprendizado coletivo inerentes ao desenvolvimento local interativo aumentam o nível de capital social.

Villaschi (2001) indica a relevância da incubação de novos empreendimentos concebidos sob a ótica que privilegia esquemas cooperativos voltados para o aprendizado que facilitem a inovação (tecnológica/gerencial; de produtos/processos). No panorama internacional, o autor identifica iniciativas voltadas para o estímulo ao empreendedorismo coletivo e à inovação tecnológica como também para amenizar dificuldades econômicas específicas associadas ao desemprego, às desigualdades regionais e à polarização social. Por exemplo:

“Em Israel, incubadoras de tecnologia foram desenvolvidas como um instrumento para auxiliar a integrar imigrantes altamente qualificados da antiga União Soviética. Na Alemanha a rede ADT de centros de incubação tecnológica e de negócios, rapidamente tornou-se uma ferramenta para promover uma nova forma de integrar

²⁴ *Cooperative Initiative Project – CIP, Índia*

economicamente as *Lander* do leste e como um meio de contribuir para o processo de reunificação.” (Villaschi, 2001:7)

Villaschi mostra, também, que as tendências mais recentes privilegiam sobretudo a incubação de arranjos ou sistemas produtivos, mais que de empresas individuais, e discute a importância do espírito cooperativo nesses empreendimentos. Sem mencionar explicitamente o conceito de capital social, ele sugere, no entanto, que as capacidades interativas e cooperativas existentes numa dada comunidade são reforçadas no processo de implantação e desenvolvimento de incubadoras de sistemas.

Certamente o caso mais instigante de sistema cooperativo é o de *Mondragon*, cooperativa de trabalhadores fundada em 1956 no País Basco espanhol, que se tornou um bem sucedido sistema local de inovação. Estimulados por um padre paroquial, liderança carismática e dinâmica, alguns trabalhadores insatisfeitos em seus empregos montam a primeira cooperativa, para produção de lamparinas e fogões toscos. Com o tempo, implantaram-se centros de pesquisa e escolas técnicas, e depois uma universidade; desenvolveu-se tecnologia apropriada para reciclagem de eletrodomésticos; com a diversificação das linhas de produção, fundaram-se outras cooperativas e, mais adiante, incubadoras de empresas. Desenvolveu-se, a partir dos mecanismos de remuneração e investimento dos trabalhadores, um complexo e sofisticado sistema financeiro. Foi implantada uma rede de comercialização dos produtos das diversas cooperativas. Hoje a Corporação de Cooperativas de Mondragon é um verdadeiro sistema de inovação composto de várias cooperativas interligadas (industriais, financeiras e comerciais), incluindo uma sofisticada instituição financeira e uma incubadora de cooperativas, um sistema de previdência social e uma rede de supermercados. É também uma corporação multinacional que emprega trabalhadores em vários países da América Latina.

Assim como no caso de Noncello (no nordeste da Itália) e no de Terre (no sul da Bélgica), entre outros, a história de Mondragon demonstrou como o capital social pode contribuir para o desenvolvimento local com sustentabilidade, melhoria da qualidade de vida da população local e aumento de seu poder aquisitivo. O que garantiu o sucesso dessas experiências foi um conjunto de fatores em que o capital social foi componente importante, incluindo a atuação de lideranças locais para mobilização e aprendizado coletivo e interação com instâncias governamentais locais. Além de criar emprego, melhorar a qualidade de vida de boa parte da população local e aumentar o poder aquisitivo (implicando, inclusive, expansão de mercado interno), observa-se que a sustentabilidade econômica dos empreendimentos deriva de um “círculo virtuoso” criado pela sinergia cooperativa/sistema, gerando desenvolvimento social e econômico na região.

No Brasil, experiência interessante vem sendo desenvolvida na Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas. Trata-se de incubadoras de cooperativas criadas em universidades a partir da iniciativa de uma rede de pesquisadores na área de Sociologia do Trabalho, chamada Unitrabalho. A primeira cooperativa desse tipo foi implantada na COPPE/UFRJ; em março de 2002, havia 13 cooperativas da rede já em funcionamento, e várias outras em fase de implantação. Apesar de enfrentar grandes dificuldades financeiras, e mesmo considerando que ainda são experiências incipientes, esses empreendimentos já vêm demonstrando seu potencial de contribuir para reduzir a exclusão social e amenizar as desigualdades sociais.

Questiona-se, no entanto, se a chamada Economia Solidária, expressa nesse tipo de experiência, pode ser um caminho para as transformações econômicas e sociais do país ou se é apenas uma estratégia social compensatória. Também está em questão a possibilidade vislumbrada por alguns de que práticas cooperativas e autogestionárias sejam o embrião do desenvolvimento de

um novo modo de produção (socialista), tal como argumentado por Paul Singer²⁵. Por outro lado, há os que vêem na cooperativa social uma forma de exacerbação da exploração capitalista, ou seja, como processos de terceirização e barateamento da mão-de-obra, ou da “precarização” das relações trabalhistas. (Guimarães, s.d.).

O papel do Estado e das políticas públicas

A relação entre capital social e intervenção estatal vem sendo objeto de amplo debate.

Estudos procuram evidenciar a existência de importantes sinergias entre o capital social e a ação do Estado para diversos propósitos. Aí incluem-se situações em que as políticas públicas contribuem para criar condições propícias ao desenvolvimento do capital social, promovendo processos decisórios participativos, encorajando atividades voluntárias e comunitárias e provendo condições sociais adequadas e igualitárias. Incluem-se também situações em que o Estado se vale do capital social em estratégias de superação da pobreza, de desenvolvimento local e de “empoderamento”²⁶ de segmentos sociais excluídos, estendendo e ampliando as redes sociais, por meio de: criação de espaços institucionais adequados para que segmentos excluídos participem no que fazer político; formalização e resguardo dos direitos legais de grupos sociais menos favorecidos; capacitação para o exercício da cidadania e a produção, incluindo os saberes instrumentais essenciais, a apropriação de instrumentos e capacidades propositivas, negociadoras e executivas, além de ferramentas que permitam a compreensão das dinâmicas econômicas e políticas relevantes.

Por outro lado, conforme argumentado por Putnam, a qualidade dos governos está intrinsecamente vinculada ao grau de capital social existente. Peter Evans (1995), em suas análises sobre o desenvolvimento no Brasil, na Coreia e na Índia, ilustrou as possibilidades da “sinergia Estado-sociedade”, como resultado de uma combinação de intervenção/coordenação do Estado e esforços cooperativos privados. Evans argumenta que cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos podem ser facilitadas pela ação de agências públicas; e que os serviços sociais oferecidos pelo Estado podem ser bastante ampliados, na base de um forte compromisso pessoal de funcionários estatais com a comunidade local.

Alguns argumentam, entretanto, que a intervenção das políticas públicas pode representar exatamente o movimento inverso das formas de organização e intervenção “de baixo para cima”, mais propícias ao desenvolvimento do capital social e da coesão social. Já outros sugerem que se trata de um movimento bi-direcional. Por exemplo, redes de colaboração formadas por empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação são composições flexíveis e dinâmicas da sociedade civil, que também propiciam uma nova articulação entre Estado e sociedade, assim como a conformação de novos espaços da esfera pública. Nesse contexto, é necessário também repensar os papéis da sociedade e do Estado no processo de geração, distribuição e apropriação de conhecimento e inovações. Trata-se de compreender a inovação como um processo eminentemente social – com todos os conflitos, contradições, pactos e conciliações presentes na sociedade –, mas também reconhecer a importância do Estado, com suas políticas, legislação e instrumentos de financiamento, neste processo.

²⁵ Unitrabalho Informa, 1999

²⁶ O empoderamento, no contexto de uma estratégia social, é um processo seletivo consciente e intencional que tem como objetivo central a transformação de setores sociais excluídos em atores, visando a igualdade de oportunidades entre os atores sociais (Durstun, 2000)

Outra questão polêmica relacionada ao tema do capital social é que este gera iniciativas que oferecem ao Estado a oportunidade para liberar-se de responsabilidades chave, principalmente na provisão do bem estar social. Há numerosos casos na Itália e na Grécia, por exemplo, em que cooperativas denominadas empresas sociais, criadas por iniciativa da população local, se encarregam de atividades da educação, saúde ou transporte público que deixaram de ser encargos do Estado.

Nesse contexto, a ênfase dada, desde meados da década de 1990, por pesquisadores norte-americanos e organizações internacionais (como Banco Mundial, OCDE, Cepal, entre outras) ao papel do capital social para o desenvolvimento local pode ser interpretada como sendo inspirada na visão neoliberal que supõe o repasse para a sociedade civil de funções que tradicionalmente eram do Estado. A capacidade empreendedora da sociedade em promover iniciativas comunitárias orientadas para redução do desemprego, incremento da renda e, inclusive, maior produtividade e eficiência no provimento de serviços públicos, expressando um alto grau de capital social, isentariam assim os governos de atender a essas necessidades. Discute-se, diante disso, o conceito de “público não estatal”, para os casos de serviços públicos como seguro de saúde, habitação popular e educação, que vêm sendo assumidos por “empresas sociais”²⁷ (como cooperativas ou organizações do Terceiro Setor), o que muitos criticam como representando a “privatização do bem-estar”.

Critica-se o fato de esta substituição de papéis institucionais ser apresentada como a grande solução moderna, atualizada e racional para os problemas do desemprego, da exclusão social e da renda decrescente. Em programas institucionais, aparece às vezes esta substituição de papéis como algo positivo, como no texto da OCDE sobre desenvolvimento local (LEED) que propala “*From the Welfare State to the Welfare Society*”... e defende os benefícios da passagem “*from welfare to work.*” Em outras palavras, defende as idéias de que: organizações da sociedade civil podem absorver funções de proteção do bem estar social, até então vistas como essencialmente do Estado; e que a proteção estatal ao bem estar social possa ser substituída por empreendedorismo.

Essas questões estão intrinsecamente vinculadas ao debate em torno do atual papel do Estado, da relação Estado/sociedade e da própria natureza do Estado nacional, colocando questões como:

- Até onde vai a responsabilidade social do Estado?
- É desejável que a sociedade civil assuma funções que deveriam ser do Estado?
- As iniciativas comunitárias de fato substituem o Estado do Bem-Estar?

Porém, mesmo se analisadas com todo o cuidado que essas polêmicas inspiram, não se pode desmerecer o papel de experiências comunitárias na medida em que, ao mesmo tempo em que têm efetivamente contribuído para a redução de problemas sociais (desemprego, desigualdade econômica, polarização social), também se mostram capazes de gerar empreendimentos produtivos que contribuem para o desenvolvimento local sustentável.

Considerações finais

Este trabalho partiu de um conjunto de questões sobre o real significado de capital social, suas relações com o empreendedorismo e o desenvolvimento local, bem como suas interfaces com os processos de aprendizado, geração e difusão de conhecimento e de inovações. Verificou-se a

²⁷ O termo denota: “organizações que tomam diferentes formas legais em diferentes países, que são organizadas e geridas com um espírito empresarial mas que perseguem metas tanto sociais quanto econômicas” (OCDE, 1999)

existência de diferentes percepções, dentre os autores que se têm dedicado ao tema, sobre como melhor definir e utilizar o conceito de capital social, e ainda sobre seus desdobramentos concretos e implicações políticas. Procura-se sintetizar, a seguir, aquilo que parece ser mais relevante nessa discussão.

A emergência do tema do capital social impõe a necessidade de se considerarem a estrutura e as relações sociais como fundamentais para se compreender e intervir sobre a dinâmica econômica. Como destacaram Johnson e Lundvall (no prelo):

“capital social não é, obviamente, um mero estoque de algo que pode ser simplesmente acumulado. É, na verdade, um conjunto de instituições em sua maioria informais (hábitos e normas sociais), que afetam os níveis de confiança, interação e aprendizado em um sistema social”.²⁸

Assim, nesta perspectiva, capital social visto como atributo essencialmente de indivíduos não ultrapassa os limites da abordagem do capital humano. Portanto, argumenta-se favoravelmente a que o termo capital social deve fazer referência primariamente a comunidades e grupos sociais, e não a indivíduos.

Cada formação social é ao mesmo tempo parte de uma estrutura global de relações sociais, econômicas e políticas e uma construção histórica específica, com suas peculiaridades e características próprias. Ou seja, as relações interpessoais que constituem a tessitura do capital social são construções culturalmente diferenciadas no espaço e no tempo, e portanto tendem a negar a possibilidade de uma abstração generalizante.

No que diz respeito especificamente ao papel do capital social para o empreendedorismo, há evidências de que a interação e as relações cooperativas entre os atores sociais e econômicos constituem um fator crucial tanto do empreendedorismo, em bases sustentadas, como do desenvolvimento local de modo mais amplo. Se concebido como processo dinâmico de relações sociais em redes nas quais se constrói o conhecimento tácito, o capital social está intimamente ligado ao aprendizado interativo e à cooperação, podendo ainda facilitar as ações coletivas geradoras de arranjos produtivos articulados. Os recursos imateriais ou intangíveis, presentes nas redes sociais, quando direcionados para um esforço conjunto de desenvolvimento, convergem no que Hubert Schmitz (2000) chamou de “eficiência coletiva”, envolvendo um complexo de interações sociais locais, que propiciam a produção e reprodução de conhecimento tácito, catalisando processos de inovação e difusão.

Ao enfatizar a importância da interação, da comunidade local e de conjuntos (ou ambientes) institucionais específicos, fica evidenciada a relevância do conceito de arranjos ou sistemas produtivos como unidade de análise – ou como objeto – para a observação do papel do capital social no desenvolvimento socioeconômico. Mais especificamente, na literatura sobre arranjos produtivos locais e sobre sistemas locais de inovação parece haver um consenso de que a capacidade de aprendizado por interação (*learning by interacting*, cf. Johnson & Lundvall, 2000 e 2002) é um fator crucial na articulação de aglomerados de empresas com outras instituições locais.

²⁸ “Social capital is, of course, not a simple stock of something, which can be accumulated in a straightforward way. It is rather a set of mostly informal institutions (social habits and norms), which affect the levels of trust, interacting and learning in a social system.”

Embora nessa literatura seja pouco discutido o conceito de capital social, os componentes do conceito – com suas variações – estão quase sempre presentes.²⁹ Observa-se que, em alguns autores, as definições de sistemas locais de inovação praticamente se confundem com as de capital social, mesmo que este conceito não esteja explicitamente mencionado. Isso ocorre porque as características mais evidentes de sistemas bem sucedidos dizem respeito às sinergias geradas pela interação concertada entre os diversos atores e instituições locais.

No entanto, não se trata de uma relação linear, necessária ou automática. Se, por um lado, uma combinação de colaboração, cooperação e competição entre os atores das redes locais é condição necessária ao empreendedorismo e ao desenvolvimento local, de maneira integrada e sistêmica, por outro observa-se que ela não é condição suficiente e não surge isolada de condições histórico-culturais mais amplas. Processos de cooperação são diversos, conforme o ambiente cultural e institucional em que ocorrem, não podendo portanto ser codificados em “receitas” passíveis de reprodução em qualquer outra localidade ou região.

Na medida em que tanto o Estado quanto o mercado são construções sociais, estas definem a natureza e a configuração do arranjo local assim com a sua respectiva relação entre Estado e sociedade e o papel de cada um no processo de desenvolvimento social e econômico.

Como vimos ao discutir as polêmicas atuais, esta é uma questão complexa. Por um lado, o Estado como instituição socialmente construída condensa em si mesmo as relações de conflito e aliança que o constituíram (e o constituem) e por isso mesmo pode ter uma ação sobre o conjunto da sociedade. Por outro, as conquistas sociais obtidas ao longo da história (inclusive as políticas de bem-estar) representam a capacidade social de defesa dos interesses coletivos, ou seja, o potencial político do capital social. Em resumo, é na dinâmica da relação entre o Estado e a sociedade civil que o capital social se desenvolve.

Daí a importância de novas sinergias entre o público e o privado, a sociedade e o Estado, em um esforço articulado “de cima para baixo” e “de baixo para cima”. Como assinala Maskell, “sem criar emprego, assegurar renda e evitar exclusão dos menos qualificados, o acúmulo continuado de capital social é ameaçado juntamente com os benefícios econômicos dele derivados”. E, como ressalta Woolcock (2000:22), “o modo como comunidades gerenciam tanto as oportunidades como os riscos irá necessariamente depender da qualidade das instituições sob as quais elas vivem”.

Constata-se, portanto, que processos de desenvolvimento conjugam potenciais de dominação e de emancipação em relações complexas onde o poder (econômico e político) está constantemente em jogo. Até recentemente, a visão dominante de capital social (contrária à de um dos fundadores do conceito, Pierre Bourdieu) tendia a pasteurizar as contradições sociais e particularmente aquelas entre capital e trabalho, emulando a necessidade de relações harmoniosas e dando maior ênfase a grupos sociais homogêneos. Pouco a pouco, no entanto, percebe-se a importância de considerar, nas reflexões sobre capital social, as desigualdades de poder, os conflitos e as diferenças. E mais: entender o capital social também como recurso e instrumento de intervenção de grupos sociais e regiões marginalizados no combate à exclusão social, na construção da cidadania e da democracia.

Colocam-se portanto aí novos desafios às políticas públicas, assim como à organização e à participação social.

²⁹ Ver, por exemplo, as contribuições de Johnson e Lundvall, Schmitz, Saviotti, Petit, Mytelka, em Cassiolato, J.; Lastres, H. e Maciel, M.L. (orgs.), no prelo.

Bibliografia

- Albagli, S (1999). Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: In: Cassiolato, J. E. Lastres, H. M. M., Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília,IBICT/MCT.
- Albagli, S (2001) “Capacitação, Sensibilização e Informação em Arranjos e Sistemas de MPME”. <http://www.ie.ufrj.br/rede/P3/index.html>
- Arrow, K. J. (2000). Observations on social capital. In: Dasgupta, Partha; Serageldin, Ismail (eds.) (2000). *Social capital: a multifaced perspective*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Baron, Stephen; Field, John; Schuller, Tom (Ed.). Social capital: critical perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Barquero, Antonio Vázquez (1999).. Desarrollo, redes e innovación. Madrid: Ediciones Pirámide,
- Bellon, Bertrand e Niosi, Jorge (2001). “Institutionalist Theories and Inter-Firm Alliances: the Transaction Cost, Competence and Evolutionary Debate Revisited”. *Current Sociology*, vol 49(4):67-84.
- Bernardes, R. e Pinho, M. (2002) *Aglomeración e Aprendizado Tecnológico na Rede de Fornecedoras Locais da Embraer*. <http://www.ie.ufrj.br/rede>
- Bourdieu, P. (1980) “Le capital social: notes provisoires” in *Actes de la recherche en sciences sociales* n. 31, jan.
- Bourdieu, P. (2000) *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil.
- Cassiolato, J. et al., orgs. (2000) *Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico*. <http://www.ie.ufrj.br/rede>
- Cassiolato, J.; Lastres, H. e Maciel, M.L., orgs. (2002) *Systems of Innovation and Development*. London: Elgar, no prelo.
- Castels, Manuel (1996). The information age, vol.1. The rise of the network society. Oxford:Basil Blackwell.
- Coleman, J.S. (1988). “Social capital in the creation of human capital”. *American Journal of Sociology*, 94/Supplement. pp. 95-121.
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Dasgupta, Partha; Serageldin, Ismail (eds.) (2000). *Social capital: a multifaced perspective*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Durston, John (2000). Qué es capital social comunitario? Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.
- Evans, Peter. (1995). “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy”. *World Development*, vol 24, no. 6, pp. 1119-1132.
- Figueiredo, V. (1989) *Produção Social da Tecnologia*. São Paulo: EPU.
- Fitzsimons, P (1999). Human capital theory and education. *Encyclopedia of Philosophy of Education*.
- Freeman, C. (1991) “Technology, progress and the quality of life”. *Science and Public Policy* 18(6),dez.
- Fukuyama, F. (1996). *Confiança*. Lisboa: Gradiva.

- Glaeser, E.L. (2000). The formation of social capital. Conference report. In: International Symposium on The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being. Quebec: Human Resources Development Canada and OECD, March 19-21.
- Granovetter, Mark (1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91, 3 (November):481-51
- Grootaert, Christiaan. (1998) Social Capital: The Missing Link? Working Paper Number 3, Social Capital Initiative, Sustainable Development Network, Social Development Family Environmentally and Socially. The World Bank.
- Guimarães, G. (s.d.) Sindicalismo e Cooperativismo: a economia solidária em debate. São Paulo: Unitrabalho.
- Johnson, B. e Lundvall, B. "Promoting Innovation Systems as a Response to the Globalising Learning Economy", in Cassiolato, J.; Lastres, H. and Maciel, M.L. (orgs.) Systems of Innovation and Development. London: Edward Elgar, no prelo.
- Kilpatrick, Sue (1999). How Social Capital Facilitates Learning Outcomes for Small Businesses. Centre for Research and Learning in Regional Australia, Faculty of Education. Launceston, University of Tasmania.
- Klikberg, B (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. Revista de la CEPAL, 69.
- Knack, Stephen (2000). Trust, associational life and economic performance. Paper prepared for the HRDC-OECD International Symposium on the Contribution of Investment in Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well Being, Quebec City, Canada, March 19-21, 2000.
- Knight, R. (1996) "Supporting the Development of Successful Worker Cooperatives in the UK". *European Business Review* 96(6): 41-50.
- Lastres, H.M.M. *et al.*, orgs. (2002) Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas Brasileiras. <http://www.ie.ufrj.br/rede>
- Lastres, H.M.M. e Albagli, S. (1999). Informação e globalização na era do conhecimento. Rio de Janeiro: Campus.
- Lemos, C. e Palhano, A. (2000) "Arranjo Produtivo Coureiro-Calçadista de Campina Grande/PB". . <http://www.ie.ufrj.br/rede>
- Lemos, M.; Santos, F. e Crocco, M. (2002) "As MPME em 'Espaços Industriais' Periféricos". Seminário internacional Políticas para sistemas produtivos locais de MPME. Mangaratiba, março.
- Lemos, M.; Santos, F. e Crocco, M. (2002) As MPME em "Espaços Industriais" Periféricos. <http://www.ie.ufrj.br/rede>
- Lin, Nan; Cook, Karen; Burt, Ronald S (eds) (2001). Social capital: theory and research. New York: Aldine de Gruyter.
- Locke, Richard M (2001). Building trust. Paper presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association.
- Lutz, M. (1997) "The Mondragon Co-operative Complex: an application of Kantian ethics to social economics". *International Journal of Social Economics* 24(12):1404-1421.

- Maciel, M. L. (2001) Cooperativas Populares no Desenvolvimento de Sistemas Produtivos Locais Inovadores. <http://www.ie.ufrj.br/rede/P3/index.html>
- Maciel, M. L. (1997) “Cultura e Inovação em Brasília” em Nunes, B.F. (org.) Brasília: a construção do cotidiano. Brasília: Paralelo 15.
- Maciel, M. L. (1996) O Milagre Italiano: caos, crise e criatividade. Rio de Janeiro/Brasília: Relume Dumará e Paralelo 15.
- Maskell, P. Social capital, innovation and competitiveness In: Baron, Stephen; Field, John; Schuller, Tom (Ed.). Social capital: critical perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Mkandawire, T. (2001) Social Policy in a Development Context: an Issues Paper. PP SPD 8, UNRISD.
- Newby, H. (1992) “One society, one Wissenschaft: a 21st century vision”. Science and Public Policy 19(1), fev.
- OCDE (1992) Technology and the economy: the key relationships. Paris: OCDE
- OCDE (1998) Fostering Entrepreneurship. Paris: OCDE.
- OCDE (1999) Social Enterprises. Paris: OCDE.
- OCDE (2000) Local Development and Job Creation. Paris: OCDE.
- OCDE (2001) The Well-being of Nations – The Role of Human and Social Capital. Paris: OCDE.
- OIT (2001) Report on promotion of Cooperatives, Vol. I. Genebra: OIT.
- Philipsen, K. (1998). Entrepreneurship as organizing: a literature study. Paper presented at the DRUID Summer conference. June 9-11, Bornholm, Denmark
- Portes, Alejandro, e Landolt, Patricia. (1996) The Downside of Social Capital. The American Prospect, vol. 7, nº 26, Inc. Preferred Citation: Alejandro Portes and Patricia Landolt, “Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files II”.
- Putnam, R. (1993a). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press.
- Putnam, R. (1993b). The prosperous community: social capital and public life. The American Prospect, vol.4, issue 13. March, 21.
- Putnam, R. (2000). Social capital: measurement and consequences. In: International Symposium on The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being. Quebec: Human Resources Development Canada and OECD, March 19-21.
- Saraiva, A.C. (2001) Sistemas Locais de Inovação no Brasil – O caso de Santa Rita do Sapucaí. Dissertação de mestrado, CDS/Universidade de Brasília.
- Scatolin, F.; Meirelles, J.G.; Curado, M. e de Paula, N. (2002) A formação de arranjos produtivos e a dinâmica do comércio internacional. <http://www.ie.ufrj.br/rede>
- Humphrey, J. and Schmitz, H. (1998). “Trust and inter-firm relations in developing and transition economies”. The Journal of Development Studies, vol.34, no. 4, pp. 32-61.
- Schmitz, H. (no prelo) "Local Upgrading in Global Chains" in Cassiolato, J.; Lastres, H. and Maciel, M.L. (orgs.) Systems of Innovation and Development. London: Edward Elgar, no prelo.
- Schüller, T. e Field, J. Social capital, human capital and the learning society.

- Singer, P. e Souza, A.R., orgs. (2000) *Economia Solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto.
- Smelser e Swedberg. (1994). *The Sociological Perspective on the Economy* In: Smelser e Swedberg. (orgs.). *Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press
- Solow, R. M. (2000). Notes on social capital and economic performance In: Dasgupta, Partha; Serageldin, Ismail (eds.) (2000). *Social capital: a multifaced perspective*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Tauile, J. R. (2001) “Do socialismo de mercado à economia solidária”. Seminário Raul Prebisch, Instituto de Economia, UFRJ.
- Verheu, I.; Wennekers, S.; Audretsch, D. and Thurik, R. (2001). *An eclectic theory of entrepreneurship: policies, institutions and culture*. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Unitrabalho Informa – vários números. <http://www.unitrabalho.org.br/boletim/>
- Vargas, M (2002). *Proximidade territorial, aprendizado e inovação: um estudo sobre a dimensão local de processos de capacitação inovativa em arranjos e sistemas produtivos no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ/IE (tese de doutorado).
- Villaschi, A. (2001) *Incubação em Arranjos e Sistemas de MPME*. <http://www.ie.ufrj.br/rede>
- Villaschi, A. e Bueno, F.O. (2000) "Elementos Dinâmicos do Arranjo Produtivo Madeira/Móveis no Nordeste Capixaba - Linhares" . . <http://www.ie.ufrj.br/rede>
- Villaschi, A. e Pinto, M.M. (2000) "Arranjos Produtivos e Inovação Localizada: o caso do segmento de rochas ornamentais no noroeste do Estado do Rio de Janeiro". <http://www.ie.ufrj.br/rede>
- Woolcock, Michael. *The place of social capital in understanding social and economic outcomes*. In: *International Symposium on The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*. Quebec: Human Resources Development Canada and OECD, March 19-21, 2000.