

Capital Social e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul¹

Jennifer Azambuja de Moraes

Mestrando em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas

E-mail: jennifer.amorais@gmail.com

Matheus Müller

Mestrando em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas

E-mail: theusmuller@gmail.com

Resumo: A participação cívica é um elemento importante para um bom desempenho da democracia, por isso a relação entre o acúmulo de capital social em uma determinada sociedade e a constituição de políticas públicas para o desenvolvimento regional instiga estudos no Rio Grande do Sul. Pois a manifestação de forma organizada das pobreza existentes na arena política produz mais resultados do que a acomodação e as relações de clientelismo. Por isso, este artigo fará um apanhado teórico sobre os conceitos de capital social e políticas públicas, bem como elucidará exemplos de estudos realizados no estado para a comprovação da relação entre capital social e desenvolvimento regional.

Palavras-chave: capital social, políticas públicas e desenvolvimento regional

¹ Trabalho apresentado no “Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política – La Ciencia Política desde el Sur” Associação Uruguaia de Ciência Política, 14-16 de novembro de 2012.

Introdução

Com a descentralização do governo, na década de 1980, depois do regime militar, os estados e municípios disponibilizam de autonomia para a constituição de políticas públicas que garantam o bem-estar social, econômico e político de sua sociedade. Os debates sobre a possibilidade de gestões locais que garantam o desenvolvimento da região perpassam por elementos relativamente novos na área de conhecimento da ciência política, tais como participação cívica, confiança interpessoal, solidariedade e reciprocidade, que se encontram no conceito de capital social. Isso porque os teóricos da área acreditam que há uma relação entre altos índices de capital social e desenvolvimento regional.

Um dos destaques nessa área seria o estudo de Robert Putnam sobre a relação da participação cívica e o desenvolvimento das regiões sul e norte da Itália. Nessa análise, Putnam aponta que em comunidades com maior acúmulo de participação cívica, confiança, solidariedade e reciprocidade, ou seja, capital social, o desenvolvimento regional é mais propenso, pois a participação estimula o bom desempenho das instituições, bem como a fiscalização das ações do governo.

Análises sobre a relação entre o capital social e a ação do Estado, no Rio Grande do Sul, podem ser encontrados nos estudos de Baquero e Prá (2007), Monasterio (2003), Pase e Santos (2008) e Bandeira (2007), que serão utilizados para cumprir o objetivo desse trabalho: apontar a relação entre capital social e constituição de políticas públicas que garantem o desenvolvimento regional.

Neste artigo, apresentam-se breves conceituações de capital social e políticas públicas, para que seja possível compreender como é possível relacionar os dois conceitos. Depois um breve levantamento de estudos sobre essa temática no Rio Grande do Sul. Por fim, uma sucinta seção sobre capital social, Estado e políticas públicas, para que seja possível o encaminhamento de algumas considerações acerca do tema desenvolvido no trabalho.

Capital Social

Vários são os fatores para que determinadas regiões sejam mais desenvolvidas que outras, como: histórico, colonização, posicionamento geográfico. Considerando esses fatores, a pesquisa parte do pressuposto que a relação social entre os indivíduos

que forma solidariedade, colaboração, reciprocidade e confiança é importante para a formação de opinião pública.

O capital social é um fenômeno coletivo, que se baseia no relacionamento dos indivíduos. É um acúmulo de relações de reciprocidade, confiança, solidariedade e colaboração que pode ser usado para favorecer o crescimento tanto dos indivíduos envolvidos, como da sociedade em geral. Para Baquero e Prá (2007, p.175), o “capital social não é um conceito homogêneo, mas envolve vários elementos sociais que promovem a ação individual e coletiva”. Segundo Bourdieu capital social é:

o exemplo dos recursos atuais ou potenciais que são ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizados de interconhecimentos e de interreconhecimento, ou em outros termos, o pertencimento a um grupo como exemplo de agentes que não são unicamente dotados de propriedades comuns mas são também unidos através de ligações permanentes e úteis (BOURDIEU *apud* PASE, 2006a, p. 95).

Esses recursos significam as relações sociais dos indivíduos, que permitem trocas de conhecimento ou bens entre o grupo. Pase (2006a, p.95) explica que para Bourdieu “o capital social é o conjunto de relações que o ator pode mobilizar a seu favor no interior do campo em que está inserido”. Bourdieu trabalha a ligação de capital social a uma rede social, no sentido de existir relações sociais que os atores participam e podem prover certas vantagens, tornando-se um recurso para conquista de interesses individuais. Pase (2006b, p. 65) cita que o conceito de capital social para Bourdieu pode ser decomposto entre dois elementos: “o primeiro deles seria o conjunto das próprias relações que permitiriam aos indivíduos reivindicar os recursos comuns aos participantes; o segundo, a quantidade e qualidade dos recursos”.

Para Putnam (*apud* SANTOS e BAQUERO, 2007), capital social “são práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como, sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação”. Por isso, Santos e Baquero afirmam que quanto maior for a capacidade dos cidadãos confiarem uns nos outros, assim como quanto maior e mais rica for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de capital social. Pensando nessa mesma linha, a “cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (PUTNAM, 2005, p.177).

A reciprocidade está ligada à confiança que os indivíduos têm uns pelos outros. Essa confiança ajuda a mensurar o quanto de capital social tem em determinada

sociedade, pois ela faz existir as trocas, levando assim a um relacionamento mais forte que possibilita o desenvolvimento. Putnam ressalta que ambas as partes têm a ganhar quando cooperam, mas para isso é necessário que exista um “compromisso mútuo confiável”. Um exemplo desse compromisso mútuo pode ser visto na teoria dos jogos voltados para o dilema da ação coletiva, principalmente, do dilema do prisioneiro.

No *dilema do prisioneiro*, dois cúmplices são mantidos incomunicáveis, e diz-se a cada um deles que, se delatar o companheiro, ganhará a liberdade, mas se guardar silêncio, e o outro confessar, receberá uma punição especialmente severa. Se ambos mantivessem silêncio, seriam punidos levemente, mas na impossibilidade de combinarem suas versões, cada qual faz melhor em delatar, *independentemente do que o outro venha a fazer* (PUTNAM, 2005, p.174).

Para garantir a realização de tarefas comuns é necessário que exista confiança nas relações sociais. PASE e SANTOS afirmam que essa relação de confiança não é somente para benefício individual, mas sim coletivo.

...a decisão do indivíduo não visa necessariamente, um benefício individual imediato, e sim o benefício da comunidade, cuja fonte é a confiança que, mesmo no futuro, o outro / outros indivíduos farão o mesmo. Esta lógica baseia-se numa rede social que possui regras e normas claras com sanções proibitivas para os desertores. O processo social que produz como resultado o bem comum ou o bem de uma coletividade, baseado na confiança, reciprocidade e solidariedade é definido pelo autor como capital social (PASE e SANTOS, s/d, p. 4).

Outra teoria sobre o capital social é do autor Coleman, de *Social Capital in the Creation of Human Capital*, que produz um conceito de que as instituições são capazes de produzir comportamentos sociais, nos quais possibilitam a formação do capital social por parte do Estado. Coleman entende o capital social pelo ângulo funcional, conceituando-o como um valor mais geral, onde ele “não é uma entidade única, mas uma variedade de entidades, com dois elementos em comum: consistem em um aspecto das estruturas sociais, e facilitam certas ações dos atores – tanto corporações quanto pessoas – dentro da estrutura” (*apud* RECUERO, 2009, p. 47).

Coleman descreveu algumas formas que o capital social poderia assumir: obrigações e expectativas; confiabilidade das estruturas; canais de informação e normas sociais. Para este trabalho os canais de informação como forma de capital social são importantes e precisam ser compreendidos.

A informação é considerada uma forma de capital social por ser concernente às relações sociais, através das trocas permanentes entre os indivíduos, provendo a base para a ação social. Toda e qualquer informação verídica

pode ser transformada e / ou envolver capital social. Coleman cita o exemplo de uma notícia de jornal que é passada a um amigo que não percebeu sua importância. Ou ainda, as informações que são trocadas entre familiares e conhecidos sobre empregos e oportunidades diversas. O uso das informações e sua manutenção nas relações fazem com que estas possam ser utilizadas para diversos propósitos (PASE, 2006b, p. 68).

O capital social, segundo Coleman, também precisa estar em constante renovação. Ou seja, o capital social depende da busca por novos relacionamentos de confiança e reciprocidade, onde os atores estão comprometidos com a conquista dos interesses em comum.

Com uma idéia sobre capital social, pode-se afirmar que ele é produtivo, ou seja, é importante para a realização de objetivos individuais ou coletivos, levando determinados grupos a atos recíprocos, provindos da confiança entre os atores. Gerando assim um acúmulo de capital nas redes sociais que pode ser usado a favor do grupo no crescimento de sua região, na tomada de decisões coletivas ou na convivência harmoniosa.

O capital social como elemento para o desenvolvimento

Em sociedades onde existe acúmulo de capital social, ou seja, onde as relações de troca e cooperação existem pela confiança, o desenvolvimento é mais propício. Pois a sociedade está mais interligada e forte: rejeitando indivíduos que não cumprem com seus trabalhos, construindo sistemas de rotatividade para financiamentos que ajudam no crescimento econômico, a participação fica mais efetiva nas decisões públicas e há mais trabalho de cooperação mútua para benefício da comunidade. O desenvolvimento regional está ligado à capacidade que a sociedade tem para superar as dificuldades, sejam de ordem econômica ou tecnológica. Alguns exemplos que confirmam essa afirmação vêm das obras de Putnam (2005), que trabalha a questão das regiões menos cívicas da Itália, de Riedl e Vogt (2003), na qual é trabalhada a questão da colonização de Santa Cruz, cidade do Rio Grande do Sul, e de Abu-El-Haj (2000), com o caso da Reforma Sanitária do Ceará.

O resultado do trabalho de Putnam mostrou que no Norte da Itália, onde as relações de reciprocidade e os sistemas de participação se corporificaram, os níveis de desempenho econômico e institucional foram muito mais elevados em relação à região Sul, onde as relações políticas e sociais eram verticalmente estruturadas. Em relação à

Santa Cruz, analisada por Riedl e Vogt, a colonização foi feita por imigrantes que vieram com promessas de uma boa terra e dinheiro, mas a realidade era outra, eles “tiveram que cooperar para resolver os problemas comuns”, gerando assim “associações de caráter comunitário horizontal” (RIELD e VOGT, 2003, p.158). O caso da reforma sanitária no Ceará, debatido por Abu-El-Haj (2000), mobilizou o setor da saúde para sair da fragmentação e formar um consenso político sobre objetivos da política de saúde. Esse trabalho deu resultados, por exemplo, em relação aos altos índices de mortalidade infantil, pois com a queda desses índices o estado do Ceará ganhou o prêmio Maurice Paté. Abu-El-Haj conclui que:

o processo político desencadeado por uma ruptura com a política de clientela se aprofundou com a universalização da saúde pública. Sentiu-se um melhoramento significativo nos indicadores sociais como fruto da reestruturação da relação entre instituições públicas e a sociedade. A mobilização do capital social e a formação de um bloco de poder foram apontados como as forças movedoras deste processo (ABU-EL-HAJ, 2000, p. 219)

Portanto, a confiança é necessária para a geração de capital social entre grupos, e o capital social é um elemento para o desenvolvimento, pois gera sociedades mais conscientes e recíprocas. O trabalho baseado em relacionamentos de confiança cria um vínculo para futuros trabalhos que ajudam no crescimento individual, por consequência, coletivo. Essas relações horizontais se tornam em construções culturais de trabalho, fazendo com que exista uma cultura do desenvolvimento que serve de exemplo para outras sociedades.

Políticas Públicas

Não existe um único conceito de políticas públicas², a definição mais conhecida é “governo em ação”. Mas quando pensamos em políticas públicas, geralmente, estamos pensando nas ações que o Estado exerce em diversas áreas da sociedade, tais como, educação, saúde, segurança pública, habitação e outras. Sendo uma área da ciência

² “Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) introduz a expressão policy analysis (análise de política pública) (...). Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (policy makers) (...) Lindblom (1959;1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório (...). Easton (1965) contribuiu para a área ao definir política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente” (SOUZA, 2006, p. 23 e 24).

política, as políticas públicas foram adquirindo autonomia e status científico a partir do desdobramento de uma série de análises e estudos acadêmicos realizados desde meados do século XX na Europa e nos EUA, sendo que nesta o enfoque era a ação do governo, como é nos estudos brasileiros, e naquela o objetivo era analisar e explicar o papel do governo e de suas organizações mais importantes na elaboração de políticas públicas (RODRIGUES, 2010, p.29).

Segundo Souza (2006, p. 22), a conjectura analítica que conduziu a constituição e consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição ais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

De acordo com Lamounier a compreensão do significado das políticas públicas corresponde a um duplo esforço: de um lado entender a dimensão técnico-administrativa que a compõe buscando verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade das políticas públicas; e de outro lado reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais (*apud* FERNANDES, s/d, p. 1). Além disso, Lamounier ao analisar alguns determinantes das políticas públicas aponta três elementos fundamentais: “arena decisória, ou seja, a forma na qual o processo decisório é estabelecido e desenvolvido; o contexto institucional, as influências e os determinantes formais do processo; e o perfil dos atores, incluindo os objetivos e as configurações de poder” (*apud* ZIMMERMANN, s/d, s/p).

Fazendo uma recapitulação, Rodrigues (2010, p. 52) ressalta que as políticas públicas resultam da atividade política, além disso envolvem mais de uma decisão política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar objetivos esperados, bem como

Constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos. Essas ações são desencadeadas por atores que lidam com algum problema público e são desenvolvidas por instituições públicas governamentais pelo processo político (legislativo, judiciário, tribunais de contas, ministério público etc.) que as condicionam. O objetivo é assegurar que o desempenho dessas instituições esteja a serviço do interesse público e submetido ao controle democrático (RODRIGUES, 2010, p. 52 e 53).

Com essas definições de políticas públicas, pode-se resumir política pública como o “Estado em ação”. Sendo um ciclo que começa com as necessidades da sociedade, a exteriorização dessas necessidades, a percepção do governo dessas urgências sociais e se concretiza com a formulação de uma política pública, que por sua vez irá passar pelo processo de avaliação da sociedade que dará um retorno da eficiência ou não dessa política. Sendo necessária a manifestação da sociedade sobre suas pobrezaas, para que o governo analise a realidade e a aplicação de possíveis soluções, por isso a importância de relações de confiança e reciprocidade, bem como a participação cívica na arena política, possibilitando a constituição de políticas públicas mais adequadas. Além disso, é importante ressaltar o papel do governo na constituição de uma política pública. O Estado, segundo Souza (2006, p. 27), possuiria uma autonomia relativa, a qual gera determinadas capacidades, que por sua vez criam as condições para implementação de objetivos de políticas públicas, “a margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país” (SOUZA, 2006, p. 27).

No Brasil, a partir da década de 1980, pós o regime militar, o processo de redemocratização do Estado caminhava junto com a descentralização do governo, tanto nos recursos financeiros quanto na prestação de serviços sociais para os estados e os municípios. Segundo Falleti (2006, p.21), o “processo de descentralização pós-desenvolvimentista aumentou ainda mais os recursos financeiros, a responsabilidade pela formulação de políticas públicas e a autoridade política dos governos subnacionais”. Com esse processo de descentralização, o desenvolvimento regional fica a cargo dos governos estaduais e municipais, trazendo para a esfera local a importância da participação cívica na arena política, para que sejam definidas políticas públicas condizentes com as realidades de cada região.

Capital social e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul

Vários estudos demonstram que o acúmulo de capital social tem relação com o desenvolvimento regional. Isso porque em sociedades que a confiança, a solidariedade e a reciprocidade estão presentes com altos índices, os cidadãos são capazes de superar dificuldades e acabam participando mais na arena política, estimulando o bom funcionamento das instituições, bem como melhores formulações de políticas públicas.

Um exemplo da ligação entre capital social e desenvolvimento regional está na obra de Putnam, onde o autor mostrou que o Norte da Itália, onde as relações de reciprocidade e os sistemas de participação se corporificaram, os níveis de desempenho econômico e institucional foram muito mais elevados que no Sul, onde as relações políticas e sociais eram verticalmente estruturadas.

Partindo para a análise da relação entre capital social e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul é importante as abordagens de Baquero e Prá (2007), Monasterio (2003), Pase e Santos (2008) e Bandeira (2007). No estudo de Baquero e Prá foi constatado um baixo índice de confiança nas instituições políticas e nos políticos. Mostrando que o índice de capital social também está baixo, pois não existe uma sociedade cívica participativa, regida pela confiança. Mas esses índices variam conforme as regiões do Estado.

No estudo realizado por Monasterio (2003), o autor define as seguintes regiões: Campanha, Planalto, Serra e Mistos. Na campanha se desenvolveu predominantemente a criação de gado, uma zona de estâncias com economia predominantemente pecuária. Na Serra, a colonização européia e a pequena propriedade voltada para o mercado interno são características da região. O Planalto e a Serra são regiões com ocupação mais recente e registram a existência de minifúndios ao lado de latifúndios. E as mistas não se encaixam nas regiões definidas, sendo regiões com menos importância.

A região mais desigual do Estado é a Campanha, em relação ao índice de distribuição pessoal da renda e o índice de empoderamento pelas populações de cada município. Além disso, é a região com menos grau de informatização, menos leis, menos conselhos e menos consórcios intermunicipais, isso demonstra que por ser uma região com menos acúmulo de capital social, devido a sua estruturação, as políticas públicas existentes não são capazes de diminuir a desigualdade existente, não permitindo um desenvolvimento regional mais elevado. Enquanto o Planalto e a Serra possuem melhores índices.

Em relação ao indicador de capital social nessas regiões, Monasterio (2003) conclui que “a campanha esteve nos extremos que mostram a sua carência”. Pode-se dizer que a Serra mostra índices melhores pelo histórico de colonização européia que desenvolveram um sistema cívico recíproco, e o Planalto por ser uma região ocupada mais recentemente e ainda ter sido avaliada mais aprofundadamente.

A divisão do Estado feita por Pase e Santos (2008), também salienta as diferenças entre as regiões do Rio Grande do Sul. A região norte possui mais capital social, devido a sua colonização européia, onde a necessidade por cooperação se fez presente e gerou várias associações que propiciaram o desenvolvimento da região. Enquanto na região sul ainda é predominante os latifúndios, relações pouco recíprocas e desconfiança tanto política quanto social. Essa diferença também prevalece em relação aos índices de desenvolvimento: a região norte mostra melhores índices de desenvolvimento, com associações, relações de confiança e reciprocidade, produção e distribuição de riquezas, melhor qualidade de vida.

Além desses estudos sobre capital social no Rio Grande do Sul, Bandeira (2007) ressalta a pesquisa de campo encomendada pela Assembléia Legislativa do Estado, em outubro de 2001, e realizada pelo Laboratório de Observação Social, do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A pesquisa dividiu o Estado em quatro macrorregiões, com base na agregação dos 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento existentes. As denominações e suas composições, respectivamente, são: *Nordeste 1*, COREDEs Metropolitano do Delta do Jacuí e do Vale do Rio dos Sinos, *Nordeste 2*, Conselhos Regionais de Desenvolvimento da Serra, do Vale do Caí, das Hortênsias, do Litoral, do Vale do Taquari e do Paranhana-Encosta da Serra, *Norte*, COREDEs Nordeste, Norte, da Produção, do Médio-Alto Uruguai, do Noroeste Colonial, das Missões e da Fronteira Noroeste, bem como por parte dos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo e, por fim, *Sul*, Conselhos Regionais de Desenvolvimento da Fronteira Oeste, da Campanha, Central, Sul e Centro-Sul, além de parte dos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo.

A preocupação central dessa divisão regional foi definir macrorregiões que se distinguíssem tendo em vista os principais processos definidores das características sociais, econômicas e culturais do Estado: o início do povoamento e a formação das estâncias de criação de gado, a imigração e colonização européia, a expansão das áreas coloniais, a industrialização e a metropolização. Essa divisão regional é muito semelhante à que já vinha sendo adotada, há mais tempo, por alguns autores, para a análise das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. A principal diferença consiste

no fato de que a Região Nordeste foi subdividida em duas partes, para permitir que a Região Metropolitana fosse analisada em separado. A conveniência dessa divisão foi sugerida pelos resultados de pesquisas realizadas nos Estados Unidos, que mostraram que as formas de sociabilidade e o capital social são negativamente afetados pelas condições de vida predominantes nas grandes aglomerações urbanas (BANDEIRA, 2007, p. 100).

Os questionários aplicados abordaram questões sobre a participação em associações voluntárias, participação em redes informais de sociabilidade, participação política e confiança. Os resultados mostraram diferenças bem relevantes entre as regiões gaúchas em relação ao nível de capital social.

Os resultados referentes à participação em associações voluntárias destacam a região Nordeste 2 com maior porcentagem, enquanto a Nordeste 1 tem menor índice desse tipo de participação. As regiões com percentuais maiores de habitantes com convívio social mais intenso foram Nordeste 1 e Norte, enquanto o Sul e o Nordeste 1 (Região Metropolitana) os percentuais foram expressivamente mais baixos. Em relação à participação política, Bandeira salienta:

no padrão geral que pôde ser identificado pela comparação entre os vários indicadores de participação em atividades relacionadas com a política, a região Norte apareceu como a que ocupava sempre a primeira posição. Já as diferenças entre as demais regiões eram menos marcadas do que as que foram encontradas em outras das variáveis analisadas anteriormente. No entanto, caso seja utilizado como critério de ordenamento a soma dos “rankings” dos diferentes indicadores, para cada região, o segundo lugar seria ocupado pelo Nordeste 2, o terceiro pelo Sul e o quarto pela Região Metropolitana. Repetir-se-ia, assim, também neste caso, o padrão apontado no caso da participação em associações voluntárias e das redes de sociabilidade que envolviam pessoas de menor proximidade ou intimidade, onde as regiões com raízes coloniais despontaram como aquelas onde ocorria maior participação (BANDEIRA, 2007, p.116).

O padrão apontado pelos resultados das questões sobre confiança mostrou uma “confiança interpessoal ligeiramente maior nas áreas do interior, em comparação com a Região Metropolitana, com leve destaque para a região Nordeste 2, cujos percentuais eram um pouco maiores que os do Norte e do Sul” (BANDEIRA, 2007, p.117).

A pesquisa mostrou diferenças substanciais entre as regiões gaúchas. Bandeira constata que não parece existir, no Estado, uma relação linear e direta entre a dotação de capital social das regiões e seu dinamismo econômico no passado recente.

A Região Metropolitana (Nordeste 1), que tem sido uma das áreas do Estado de maior crescimento econômico nas últimas décadas, foi também uma das que apresentou os piores indicadores de capital social. Na verdade, é preciso considerar que o capital social e o crescimento econômico interagem de

forma dinâmica. O capital social influencia o crescimento, mas também é afetado por ele. A industrialização, a urbanização e as migrações, fenômenos associados ao dinamismo econômico, modificam padrões culturais e atuam sobre a composição e a densidade das redes sociais. Dessa forma, o crescimento econômico acelerado pode gerar mudanças que afetem negativamente a dotação de capital social de uma área (BANDEIRA, 2007, p.120).

Apesar dessa constatação, pode-se afirmar que o capital social é um elemento importante para a viabilização do desenvolvimento em comunidades onde o crescimento econômico pode ser ativado com a cooperação generalizada. O capital social pode ser capaz de gerar redes com alto grau de cooperação que ativem a competitividade do mercado de forma saudável, a participação política e o convívio social forte. Sendo assim, pode gerar mais mecanismos facilitadores ao desenvolvimento regional.

Capital social, Estado e Políticas Públicas

De forma geral, a articulação entre capital social e Estado tem sido apresentada sob três formas: o necessário aporte do capital social ao Estado³, o capital social favorece a qualidade dos governos⁴ e o Estado como mobilizador de capital social⁵ (Schmidit, 2003, p. 440).

A transição e a construção do futuro dependem da qualidade e da vontade política para criar condições e energias coletivas, culturais e espirituais para a mudança. Depende também da organização popular, de diálogos e de alianças entre atores e os espaços de participação. Estes são mecanismos democráticos que podem gerar oportunidades para o envolvimento das pessoas na vida social, econômica e política local. Eles são formas concretas de poder, necessárias para que a população local possa atuar na defesa de seus interesses e na intervenção direta na tomada de decisões. Estas são formas concretas de poder, necessárias para que a população local possa atuar na defesa de seus interesses e na intervenção direta na tomada de decisões. Estas formas devem permitir a mobilização das experiências e a criatividade dos atores sociais locais, fortalecendo sinergias e possibilitando o controle das políticas públicas e a abertura de novos campos de ação dentro da esfera governamental (MORAES, s/d, p.13)

³ “(...) tem-se registrado, profusamente, a forte desconfiança que cerca a atividade dos agentes e das instituições políticas, particularmente (...)” (Schmidit, 2003, p. 440).

⁴ “(...) tem merecido análises empíricas em diversos países, que têm, em comum, a avaliação de que um elevado estoque de capital social exerce uma influência benéfica na ação dos governantes” (Schmidit, 2003, p. 440 e 441).

⁵ “(...) tem sido desenvolvido especialmente pelo ângulo da democratização do Estado e das relações entre Estado e sociedade civil” (Schmidit, 2003, p. 444).

Já a articulação entre Estado e políticas públicas remete ao sistema de Estado de Bem-Estar Social, pois as decisões governamentais buscam amenizar os conflitos sociais. O fornecimento de serviços e de medidas de política social e econômica que propiciam “*segurança no mercado de trabalho, garantia de renda, proteção contra riscos da vida social e pleno emprego* tornam-se nesse contexto, *direitos sociais* assegurados pelo Estado aos indivíduos que vivem num determinado território” (RODRIGUES, 2010, p. 63). O Estado precisa inserir a população excluída, pelas necessidades, na sociedade, para estruturar a região e desenvolver os aspectos sociais, econômicos e até políticos.

E a articulação dos dois conceitos, capital social e políticas públicas, compreende os benefícios do acúmulo de capital social na sociedade para o desenvolvimento regional. Pois, segundo Putnam (2002⁶ *apud* Schmidt, 2003, p. 446), o compromisso cívico é “importante tanto para a demanda como para a oferta de governo. Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas esperam um governo melhor, e o conseguem (graças em parte a seus próprios esforços”. Cidadãos mais participativo, bem como comunidades que criam altos índices de confiança e cooperação, desenvolvem mecanismos para esses elementos se incorporem na sociedade, sendo assim esses cobram das instituições melhores desempenhos, que por sua vez trazem ao governo necessidades mais pertinentes para o crescimento da região.

No Rio Grande do Sul, alguns exemplos dos benefícios do acúmulo do capital social são debatidos e analisados por cientistas sociais, casos que mostram que as regiões mais desenvolvidas se fundamentam em pequenos latifúndios, mais conselhos municipais, mais leis, mais participação cívica, entre outros fundamentos positivos da cultura política. Por isso o capital social contribui para a eficiência tanto das ações da sociedade como das ações do Estado, por consequência para a consolidação da democracia. Segundo Schmidt (2003, p.454 e 455), “políticas públicas de qualidade se beneficiam, intensamente, da existência de um forte capital social. As pessoas indicam que saúde, educação, segurança e outros serviços públicos são melhores em ambientes com intenso capital social”.

⁶ PUTNAM, Robert D. *Solo em La bolera: colapso y resurgimiento de La comunidad norteamericana*. 2002. Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Considerações finais

O Estado está sempre em fluxo permanente, sendo na discussão de suas normas e leis, sendo na busca para atender às necessidades da população. Mas essa busca pode ser influenciada pela participação da população nessa arena decisória para formulação de políticas públicas mais adequadas. O capital social proporciona à sociedade possibilidades de mais ação política, através de uma ação coletiva recíproca, solidaria e de confiança. Com o objetivo de alcançar um regime democrático mais participativo e consciente. Levando ao crescimento coletivo, seja político, econômico ou social, através da melhora na qualidade de vida.

Essa ligação entre capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional é perceptível em estudos sobre o Rio Grande do Sul, mas deve ser considerado que para o desenvolvimento regional não basta só o capital social. Pois comunidades sem histórico de capital social não teriam chances de se desenvolver. Significando que o capital social é apenas um elemento favorável ao desenvolvimento regional, pois ele impulsiona a participação cívica que por sua vez colabora na constituição de políticas públicas mais adequadas às necessidades da população.

Bibliografia

BANDEIRA, Pedro Silveira. **Diferenças Regionais Quanto ao Capital Social e Crescimento Econômico no Rio Grande do Sul**. 2007. In: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/98/55>

BAQUERO, Marcello e PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. 2007. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

COLEMAN, James. **Social capital in the creation of human capital**. 1988. The American Journal of Sociology, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure. In: http://onemvweb.com/sources/sources/social_capital.pdf

FALLETI, Tulia. **Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada**. In: SOUZA, Celina e NETO, Paulo Fábio Dantas (org.). **Governo, Políticas Públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. 2006. Rio de Janeiro, Revan.

FERNANDES, Antônio. **Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro**. s/d. In: http://serv01.informacao.andi.org.br/b6d71ce_114f59a64cd_-7fcc.pdf

LIMA, Jacob Carlos. **A teoria do capital social na análise de políticas públicas.** Revista Política & Trabalho. PPGS – UFPb, 2001, p.46-63. In: <http://reocities.com/CollegePark/library/8429/17-lima.html>

MONASTERIO, Leandro Monteiro. **Medindo o capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul.** In: CORREA, Silvio Marcus de Souza (org.). Capital Social e Desenvolvimento Regional. 2003. Santa Cruz do Sul, Editora EDUNISC.

MORAES, Jorge Luiz Amaral. Capital Social e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional Sustentável. s/d. In: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/v_en/Mesa2/4.pdf

PASE, Hemerson Luiz. **A formação da elite na primeira república.** 2006a. In: <http://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/viewFile/730/590>

PASE, Hemerson Luiz. **Capital Social e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul.** 2006b. In: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7116/000539385.pdf?sequence=1>
Tese de doutorado.

PASE, Hemerson Luiz e SANTOS, Everton. **Capital Social e Desenvolvimento no Rio Grande do Sul.** 2008. In: <http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/arquivos/mt/Livro%20completo%20desenvolvimento%20regional%202008.pdf>

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** 2005. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas.** 2010. São Paulo, PUBLIFOLHA.

SANTOS, Everton e BAQUERO, Marcello. **Democracia e capital social na América latina: uma análise comparativa.** 2007. In: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782007000100014&script=sci_arttext&tlng=

SCHMIDT, João Pedro. **Capital Social e Políticas Públicas.** In: LEAL, Rogerio Gesta e ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de (org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos. 2003. Santa Cruz, EDUNISC.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** 2006. Porto Alegre, Sociologias, ano 8, nº16.

ZIMMERMANN, Sílvia Aparecida. **Políticas Públicas e Arranjos Institucionais: O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).** s/d. In: http://www.cnpab.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/62.pdf