

# Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas

*Elisabete Ferrarezi*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 54  
Número 4  
Out-Dez 2003

## Introdução

O conceito de capital social, embora antigo, tem sido renovado por alguns pesquisadores ao mesmo tempo em que é vigorosamente criticado por outros. Talvez por se colocar como saída possível ao dilema neoclássico da ação coletiva, ao individualismo triunfante, e por renovar, de certa forma, um debate tão caro à sociologia e economia, o tema tem merecido destaque na literatura nos anos recentes e incentivo pelas agências multilaterais na associação entre capital social e políticas de desenvolvimento e combate à pobreza.

Desde a década de 90, autores como Putnam têm destacado a existência de determinadas características sociais num dado território, como a confiança generalizada nos demais, a atuação em associações, a capacidade de coordenar redes sociais complexas a fins produtivos. Foi a noção de capital social que popularizou o argumento de que a dimensão social é um componente central na explicação do desenvolvimento econômico. O argumento se fundamentava nas conseqüências do social sobre a economia, isto é, os efeitos secundários derivados da interação das redes sociais e não de ações de indivíduos em busca de interesse próprio.

O marco teórico de capital social está em construção e a relação macro e micro não se encontra resolvida em termos conceituais. A inexistência de consenso nesse campo denota o acúmulo ainda insuficiente de conhecimento sobre a forma como os diferentes mecanismos sociais produzem efeitos agregados sobre a economia, política e sociedade. São vários os desafios teóricos pois, sendo a sociedade um sistema complexo e o capital social parte dele, somente um paradigma multidisciplinar poderá

Elisabete Ferrarezi, mestre em administração pública pela FGV/SP e especialista em políticas públicas e gestão governamental, coordena a formação de carreiras da ENAP.

Contato:  
[elisabete.ferrarezi@enap.gov.br](mailto:elisabete.ferrarezi@enap.gov.br)

aportar avanços no atual estágio de explicação, o que poderá ser muito útil, tanto aos pesquisadores quanto aos *policy-makers*.

O texto pontua as aproximações analíticas de capital social, sob diferentes perspectivas, e explora as principais críticas feitas aos estudos. Após essas considerações, há uma introdução ao que seriam as contribuições desse conceito e como poderia ser útil quando incorporado às políticas públicas.

## **Definições de capital social e suas contribuições**

Com os trabalhos de Coleman (1990) e Putnam (1996), a expressão capital social ganha projeção na década de 90. Mas a expressão é mais antiga do que parece. Em um ensaio de 1916, em que buscava realçar a importância das relações sociais para a democracia e o desenvolvimento, Hanifan cunhou a expressão capital social, referindo-se a:

*“esos elementos tangibles [que] cuentan sumamente en la vida diaria de las personas, a saber, la buena voluntad, la camaradería, la comprensión y el trato social entre individuos y familias, características constitutivas de la unidad social [...] Si [un individuo] entre en contacto con sus vecinos, y éstos con nuevos vecinos, se producirá una acumulación de capital social que podrá satisfacer de inmediato para mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de toda la comunidad”* (Hanifan, 1916 *apud* Putnam, 2003:10).

Nesse período, Hanifan demonstrava preocupação com a deterioração do capital social na Virgínia Ocidental nas últimas décadas do século 19. O conceito parece ter desaparecido depois disso, voltando à cena com Jane Jacobs em 1961, em seus estudos sobre o fenômeno urbano, destacando o valor coletivo dos vínculos informais de vizinhança para evitar violência nas metrópoles (Putnam, 2003).

Na década de 80, Pierre Bourdieu definiu capital social como:

*“o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos)”* (Bourdieu, 2003:67).

Coerente com sua trajetória intelectual, Bourdieu estava preocupado com a forma pela qual a combinação de capital social com outros tipos de capital reproduz iniquidades. Por outro lado, destaca o papel que as redes de relações proporcionariam aos indivíduos: maiores chances de ascender e de ter acesso a capital físico e humano (*apud* PRI Project, 2003:17). Para ele, redes de conexões sociais são frutos de estratégias deliberadas de investimentos em sociabilidade. Essa abordagem, se transportada tal como hoje conhecemos os potenciais de rede, torna-se atualíssima e talvez o próprio termo explique de forma mais clara, e menos polêmica, o potencial das relações sociais que o capital social evoca.

Redes se referem a relações ou possibilidades em latência. Sua configuração é previsível apenas quando se desenham relações entre os elementos, o que faz dela uma emergência e não uma entidade e, talvez, desse ponto de vista se explique o porquê das dificuldades de mensuração e mesmo aceitação do termo capital social quando referido a redes. Dessa idéia deriva que, em vez de estoque de capital social, fluxo seria mais apropriado, já que se trata de movimentos de relacionamentos que criam várias ordens e possibilidades.

Uma mudança dos elementos de um relacionamento é capaz de introduzir novidades no sistema: a dinâmica da rede é autopoietica. A conectividade designa justamente esse potencial de relacionamento que a multiplicidade propicia abrindo vasto campo de possibilidades para a vida social (Martinho, 2003:29). Os relacionamentos seriam assim caminhos por onde trafegam as oportunidades, acionando produtivamente o mundo do possível. As redes significariam incremento das probabilidades de realização, já que oferecerem possibilidades de relacionamentos. Para Bourdieu:

“O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado” (Bourdieu, 2003:67).

Um dos pontos de partida do debate atual se relaciona com a concepção de Coleman que, ao contrário de Bourdieu, demonstra que capital social pode ser um recurso importante para as não-elites. Segundo o autor, o termo se refere a uma propriedade presente nas relações entre as pessoas e se distingue por duas características em comum: todas consistem em um certo aspecto da estrutura social e todas facilitam certas ações dos indivíduos que estão dentro da estrutura (Coleman 1990 *apud* Jacinto, 2000 e Franco, 2001).

Coleman (2000) define o capital social pelos efeitos relacionais presentes na estrutura social que beneficiam indivíduos concretos, e não pelas causas desses efeitos. As causas podem ser diversas para um mesmo efeito, conformando várias formas de capital como a confiança, a informação útil (que permite poupar tempo para chegar à fonte), benefícios relacionais que as organizações produzem para seus membros como consequência de suas atividades (oportunidades de trabalho), normas e sanções, obrigações, expectativas e relações de autoridade.

Coleman foi criticado pelo conservadorismo em sua ênfase no papel tradicional da estrutura familiar e da religião na criação de capital social. No entanto, sua contribuição à teoria é inegável. Para ele, assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis, se ele não existisse.

As formulações iniciais da expressão, atribuídas a Coleman e Bourdieu, favorecem uma definição socioestrutural do capital social, o que permite ir além da simples presença ou ausência de redes que propiciariam sua criação, apontando para investigação de contexto e tipificação, além de colocar a confiança como variável dependente do contexto (Reis, 2003). A definição que aponta presença ou ausência de redes como fator preponderante, presente na disseminação da expressão feita por Putnam, foi frequentemente alvo de crítica.

A abordagem do mais conhecido autor sobre o tema, Robert Putnam, refere-se à natureza e extensão do envolvimento de um indivíduo em redes informais e associações formais. Para Putnam (1996), as formas de associação civil contribuem para a eficácia e a estabilidade dos governos democráticos, em decorrência das externalidades positivas produzidas sobre o indivíduo e sobre a sociedade. Nelas, é possível aos indivíduos aprenderem hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, construindo confiança social, consciência e participação política. Ou seja, confiança, normas e redes poderiam melhorar a eficiência da sociedade ao facilitar ações coordenadas.

Em seu estudo sobre como as novas instituições se desenvolvem e se adaptam ao meio social nas regiões da Itália, Putnam (1996) verificou que a comunidade cívica<sup>1</sup> é mais determinante para a eficácia das ações do governo do que o desenvolvimento econômico. A atuação da comunidade cívica trouxe à tona a importância da confiança, que permitiria a comunidade superar, com maior facilidade, o que os economistas denominam de oportunismo, em que os interesses comuns não prevalecem, porque o indivíduo, por desconfiança, prefere agir isoladamente e não coletivamente. Daí decorreria que, quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação, o que realimentaria a confiança. Os recursos do capital social têm uma

forma particular de comportamento: se não utilizados, se esgotam; quando usados, crescem cumulativamente<sup>2</sup>. Putnam conclui que a progressiva “acumulação” de capital social é um dos principais motivos dos “círculos virtuosos” do desenvolvimento da Itália cívica. Daí decorreria que, quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação, o que realimentaria a confiança.

O fluxo de capital social permitiria, assim, compartilhar informações e diminuir a incerteza acerca da conduta de outros; reduzir a incidência de atitudes oportunistas, por meio de coordenação; incentivar o prosseguimento de ações exitosas, graças ao caráter reiterativo da cooperação; fomentar a tomada de decisões coletivas; e obter resultados para todos os participantes (Putnam, 1993 e Grootaer, 1998 *apud* PNUD, 2000:109).

Um dos melhores exemplos de capital social dado por Putnam (1996) é o microcrédito (ou crédito rotativo) em que as pessoas, na falta de capital físico, empenham suas relações sociais no chamado “aval solidário”. A combinação, até certo ponto desconhecida de regras de reciprocidade, confiança, redes de relações sociais e participação cívica, parece compor o capital social<sup>3</sup>.

Embora existam hoje muitos autores que trabalham com o tema, com base em Bourdieu e Coleman, não há muita novidade no conceito. Para Durston (2003), capital social é o conteúdo de certas relações sociais, que combinam atitudes de confiança com condutas de reciprocidade e cooperação, proporcionando maiores benefícios àqueles que o possuem em comparação com o que poderiam obter sem esse ativo.

O que sobressai em Bourdieu e Coleman é a concepção relacional e estrutural desses autores que possibilita aprofundar criticamente o debate, introduzindo o risco de concentração e segmentação do capital social. Se o capital social estiver difuso, fragmentado socialmente ou se encontrar polarizado étnica ou politicamente, teremos diferentes tipos de oportunidades para cada indivíduo em relação ao aproveitamento desses benefícios privados (Robinson *et alli*, 2003). Também para Durston (2003), muitos grupos privilegiados usam seu capital social para excluir, limitar ou debilitar o capital social de outros grupos.

O aumento de capital social estaria relacionado ainda com a melhoria da capacidade de negociação e intercâmbio de uma sociedade. Além disso, um país com renda melhor distribuída e com cidadãos que se interessam pelo bem-estar dos demais, os custos e benefícios dos bens públicos se distribuem de forma mais homogênea do que em países onde o capital social se encontra mais concentrado (Robinson, Siles e Schmid, 2003:53).

## Problemas e potenciais da definição de Putnam

O trabalho seminal de Putnam, *Making the Democracy Work* (1993), inspirado pelo conceito de Coleman, foi alvo de críticas por ser etnocêntrico, pela ênfase dada à dependência à trajetória, por não ter demonstrado empiricamente que a vida associativa cria altos níveis de confiança generalizada e pelo fato de o autor não ter reconhecido o lado negativo do capital social. Também foi acusado de perder rigor metodológico na conceituação do capital social como macrofenômeno, com ênfase nos grandes agregados, separado do nível micro, o contexto dos indivíduos e suas redes (PRI Project, 2003:20).

Algumas das críticas de que foi alvo mostram-se muito rigorosas, comparado ao momento ainda incipiente em que se encontrava o debate à época de sua pesquisa, e diante do destaque de que o tema passou a possuir após sua pesquisa na Itália, recolocando-o na agenda das ciências humanas, principalmente da sociologia. Putnam incorporou algumas dessas críticas<sup>4</sup>, reconhecendo, por exemplo, que:

*“Si hay una lección duradera que nos hayan enseñado los pasados debates sobre capital social, es que no podemos dar por supuesto que dicho capital haya de ser algo bueno siempre y en todas partes”* (Putnam 2003:15).

Aceita assim que o capital social pode ter externalidades negativas identificando que normas e redes também podem reproduzir ou aumentar desigualdades políticas e econômicas, chamando a atenção para seus objetivos, efeitos, diferentes manifestações de capital social e as mudanças que ocorrem ao passar do tempo (2003:16).

Um outro problema apontado é o fato de Putnam adotar a teoria da subordinação à trajetória, do neoinstitucionalismo econômico, segundo a qual “o lugar a que se pode chegar depende do lugar de que se veio” (1993:188). Para Franco: “Essa idéia de evolução incremental não condiz com o comportamento de sistemas complexos estáveis afastados do estado e equilíbrio” (2001:114). Esse é um limite da interpretação do autor, já que não explicaria como, então, países ou sociedades conseguem mudar sua trajetória histórica, realizando suas grandes mudanças sociais ou transições de regime autoritários para democráticos. Para Franco, ele apenas se aproximaria da resposta ao perguntar se a confiança e as relações sociais são encontradas ou criadas e ao aventar a possibilidade de criação de capital social (idem: 117).

Para Putnam, há uma forte correlação entre a confiança interpessoal generalizada, alimentada pelas redes horizontais de

cooperação recíproca e bom desempenho institucional. Maseda (2003:18), por meio de análise econométrica, com dados da Espanha, para quantificar se algumas variáveis de capital social selecionadas têm influência no crescimento econômico, confirma essa correlação. Concluiu que o capital social repercute no crescimento econômico e que o faz de forma similar à influência exercida pelo capital humano. Com base nessa análise, a autora sugere que se invista na criação de redes sociais, porque com elas se obtém um aumento da confiança geral, que repercute, por sua vez, no desenvolvimento do País. De qualquer modo, embora essa relação se encontre em estado incipiente de investigação na literatura econômica, é inegável mais essa contribuição de Putnam, ao inserir a variável capital social como um dos elementos do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, Portes e Landolt (*apud* Jordana, 2000) destacam a falácia que é concluir que altos níveis de solidariedade causam elevados rendimentos econômicos. O papel das instituições políticas e econômicas pode oferecer uma certa explicação para a existência de grandes diferenças nos resultados obtidos por grupos com níveis similares de capital social. Mas, segundo eles, isso depende de como as instituições regulam o acesso ao crédito e aos mercados, ou formas de participação política, funcionando como variável intermediária entre capital social e rendimentos.

Para os autores Kenneth Newton (1999), Foley, Edwards e Diani (2001) (*apud* Reis 2003:13), a correlação entre confiança interpessoal e confiança nas instituições seria fraca. Para esses autores, os “cidadãos cívicos” podem tender a cultivar uma atitude crítica em relação às instituições. Quanto a essa correlação, Reis (2003: 14) pergunta até que ponto a presença de capital social e confiança não poderia ser vista eventualmente como manipulação ideológica bem-sucedida e até que ponto a confiança em governos é desejável.

Um exemplo disso seriam os resultados para o Brasil no *World Values Survey*, coordenado por Ronald Inglehart, em que o País tem sido campeão mundial da desconfiança<sup>5</sup> (Reis: 2003). Em que pese os limites semânticos e metodológicos dessa pesquisa, tendo em vista as particularidades de nossa cultura política e social – a ênfase na vida privada, no compadrio, no clientelismo, fisiologismo e relações interessadas –, é bastante coerente a desconfiança de que as pessoas têm umas nas outras.

Relativizando as observações de Reis, quanto à manipulação ideológica que altos graus de confiança nas instituições poderiam revelar, teríamos que recorrer à antropologia, aos significados que confiança comporta, e às diferenças de percepção em relação a governos e às pessoas. Teríamos, ainda, que perguntar se nos países em que existe alto grau de confiança há maior manipulação ideológica; ou se nesses faltaria controle social ou haveria maior corrupção.

Em trabalho recente (2003), Putnam continua a dar importância à confiança. Ele diz que redes densas de interação social – quando os temas econômicos e políticos estão nelas inseridos – parecem fomentar normas de reciprocidade generalizada, o que auxiliaria a solucionar dilemas de ação coletiva, reduzindo-se os incentivos para o oportunismo e a corrupção. Para o autor, uma sociedade caracterizada pela reciprocidade generalizada é mais eficiente pela mesma razão que o dinheiro é mais eficiente do que as trocas.

A reciprocidade, enquanto princípio cultural que rege as relações institucionais formais e informais na comunidade, é base das relações e instituições de capital social. A confiança (enquanto atitude) baseia-se na expectativa do comportamento de uma outra pessoa que participa da relação. Possibilita a não compensação imediata de qualquer intercâmbio, a crença em discursos e ações de entrega e controle sobre bens. Por esses motivos, o capital social é tanto um bem privado quanto público.

Putnam qualifica como capital social os aspectos das redes sociais e as normas de reciprocidade a elas associadas porque, tal como o capital físico e humano, cria valor individual e coletivo (recursos reais ou potenciais das pessoas, grupos e relações sociais). Tratam-se de benefícios que o capital social gera para o indivíduo ou afetam a esfera de atividade de um ator: informação (facilitando a difusão ou limitando-a); influência e controle dentro da parte da estrutura social que foi apropriada como capital social; solidariedade social (benefícios de ajuda mútua e confiança generalizada); conhecimento e reconhecimentos mútuos, etc. Há, assim, múltiplas formas úteis em variados contextos (Putnam, 2003:14).

Assim, para Putnam, as redes produziram benefícios privados; as redes sociais – idéia central do capital social – importam; e, ainda, o capital social pode ser um bem público.

Para Putnam, embora os pesquisadores priorizem uma classificação teoricamente coerente e empiricamente confiável desses tipos de capital social, estamos bem longe dessa descrição. Não obstante, os debates acadêmicos deram origem a, pelo menos, quatro distinções de capital social, as quais apontamos seguidas de exemplos:

a) formal (associações com ou sem registro, sindicatos, reuniões regulares, etc.) e informal (jantar em família);

b) denso (grupo de trabalhadores que freqüentam os mesmos locais em seu tempo livre, ou laços com membros da família) e tênue (encontros casuais que geram reciprocidade). Estes tipos estão relacionados com os vínculos fortes e débeis, cunhados por Granovetter (apud Putnam, 2003:18). Os vínculos fortes se definem pela freqüência e proximidade do contato (amigos) e os débeis, o contrário. Para Granovetter, os vínculos débeis são mais importantes que os fortes, porque permitem acesso a um conjunto

mais amplo e heterogêneo de relações e são melhores para ajudar uma sociedade a criar normas amplas de reciprocidade.

c) voltado para dentro e para fora: o primeiro tende a fomentar interesses materiais, sociais ou políticos de seus próprios membros. São grupos organizados por categorias étnicas, sexuais ou de classe, cujo objetivo é preservar ou fortalecer laços de pertencimento e posição (grupo de crédito informal). Aqueles voltados para fora se preocupam com o bem público (Cruz Vermelha, movimentos por direitos civis, ecologistas, etc).

d) pontes: redes sociais que unem pessoas desiguais, membros heterogêneos de distintas comunidades; e vinculante: que une pessoas iguais, membros homogêneos em aspectos como etnia, idade, sexo, classe social com tendência a produzir mais externalidades negativas, pois são limitadas a determinados nichos (Putnam, 2003:18).

Essas distinções auxiliam na realização de diagnósticos mais precisos acerca do tipo de capital social presente ou ausente em uma sociedade. Mas a idéia não é a de apenas mensurar o tipo de capital existente, mas pensar em mudanças qualitativas que permitam examinar quais combinações desses tipos de capital social são possíveis para gerar resultados positivos e negativos. Em exemplo citado por Putnam, Varshney (2003:20) demonstrou que a violência<sup>6</sup> entre hindus e muçumanos na Índia se reduz notavelmente em comunidades com associações cívicas que têm pontes entre essas religiões.

A sociologia, desde o seu início com os grandes pensadores, centra sua atenção sobre as mudanças sociais, destacando-se o afrouxamento dos laços comunitários causados pela modernização, industrialização e urbanização. Novas modalidades de socialização ganhavam forma, fazendo com que os velhos fenômenos de solidariedade e organização social fossem substituídos por outras estruturas de funcionamento social.

Parece que a pergunta básica da teoria da modernização ressurgiu com Putnam: como muda e como ocorre a estabilidade de comportamentos coletivos. Mas a novidade parece ser o fato de sua pesquisa ter permitido dar maior importância às relações sociais, consideradas agora como um dos fatores do desenvolvimento.

Para os indivíduos, o uso do capital social pode ser crucial para acessar informação sobre o mercado de trabalho, conhecer as novas oportunidades, ter acesso a qualificação etc. Considerando esses aspectos, as políticas públicas poderiam, além da qualificação, possibilitar que os indivíduos façam parte de redes que permitam agilizar esse processo.

A cooperação, a rápida difusão de conhecimentos e as redes intra e interempresas incrementam a eficiência e qualidade e melhoram o fluxo de informação e conhecimento. A disponibilidade de cooperar para obter objetivo comum é uma vantagem competitiva e um recurso para o crescimento. Nesse sentido, a adaptação das empresas à sociedade de redes é

mais rápida do que a do setor público. Elas parecem saber aproveitar melhor o potencial do capital social associado ao capital humano.

São inúmeros os programas que vêm incentivando a criação de associações de artesãos, de pequenos produtores, de organização local para aproveitamento de potencialidades. Mudar a percepção dos indivíduos acerca da possibilidade do jogo soma positiva, influir para revigorar sociabilidade perdida também é papel das políticas públicas.

O capital social é muito utilizado para falar em integração de excluídos. Mas há que se ter em conta que políticas públicas podem erodir a iniciativa voluntária e os níveis de confiança existentes em comunidades. O caso da aculturação das nações indígenas no Brasil, a construção de hidrelétricas desalojando comunidades e a construção de grandes conjuntos habitacionais para população de baixa renda são exemplares nesse sentido.

### **A aposta nas redes: construção de capacidades e capital social nas políticas públicas**

Há algumas evidências empíricas de programas<sup>7</sup> que conseguiram construir redes interpessoais com reciprocidade entre servidores públicos e excluídos, com base na responsabilização em face da população, na cooperação, na sinergia entre o Estado e a sociedade, em reformas para reduzir a pobreza e a iniquidade. Essa colaboração é vista como incentivo ao fortalecimento do capital social, o que aprofundaria a democracia, sem a qual não é possível obter o desenvolvimento social (Putnam, 1996).

Dada a complexidade do sistema social, com mecanismos de retroalimentação de diversos graus de condução inteligente, uma mudança na norma, nas relações ou no plano material pode originar impacto no sistema que desencadeia outra fase, cujo desfecho é aberto, imprevisível.

O conceito capital social, quando usado para caracterizar as maneiras pelas quais os membros de uma comunidade interagem, torna possível identificar quais problemas sociais estão empiricamente relacionados com a existência ou a ausência de determinados tipos de capital social. Isso é relevante para a adaptação de políticas públicas às mudanças sociais, culturais, tecnológicas e demográficas, que podem causar declínios em formas de capital social exigindo desenhos que as recriem e formação de agentes e líderes que possam facilitar as conexões entre as comunidades pobres com a sociedade em geral.

Além disso, permite vislumbrar novas possibilidades para as políticas públicas para enfrentar a desagregação social, a pulverização de interesses, o descrédito dos indivíduos na esfera política e as desigualdades em seus

diferentes níveis. O capital social permite induzir experimentações que envolvam colaboração horizontal em torno de projetos comuns e empoderamento para qualificar a participação política.

Durston (2003) afirma que o debate sobre o conceito de capital social tem a virtude de conectar vários campos conceituais relevantes para as estratégias alternativas de superação da pobreza. Nesses programas, o capital social é parte do problema, à medida que sua concentração em poucas mãos dificulta a aplicação efetiva de programas de formação de ativos para grupos pobres. Para esses programas, capital social seria uma ferramenta analítica neutra e útil para o desenho e aplicação de estratégias muito diversas de superação da pobreza. Para o autor, diante dos poucos resultados e esgotamento das políticas antipobreza da América Latina, essa nova análise da reprodução da pobreza e fortalecimento de capacidades<sup>8</sup> – junto com as evidências acerca da formação de capital social e sinergia entre Estado e sociedade em experiências concretas – devem contribuir para melhorias no desenho de políticas antipobreza.

A importância do tema diz respeito ao empoderamento da população, que permitiria distribuir o capital social e interferir nos processos políticos. É cada vez mais comum que políticas públicas de redução da pobreza e desigualdade incentivem a formação de redes e a geração de capacidades para as pessoas exercerem, com autoridade, os processos que afetam diretamente seu bem-estar. Esse envolvimento dos cidadãos exige, de certa forma, um aprendizado que valorize a coisa pública e o bem-estar coletivo, porque o capital social pode mesmo vir a prejudicar o desenvolvimento social e democrático em situações em que quando as redes e normas beneficiam aqueles que estão mais fortemente inseridos, em detrimento daqueles que não estão.

Para Durston, o capital social pode ser parte do problema e da solução, tendo as políticas públicas um papel regulador nessa equação, porque podem aumentar ou reforçar a desigualdade existente entre grupos que desfrutam vantagens políticas e econômicas e aqueles pobres em capital social. Isso implica induzir e criar mecanismos que favoreçam a formação de redes e possibilitem gerar o círculo virtuoso do processo. Nesse sentido, uma das formas de se desenvolver o capital social é por meio do marco institucional e legal propiciado pelo Estado<sup>9</sup>.

Vários autores têm apontado o capital social e a participação social como elementos importantes para o fortalecimento da democracia, ao desenvolverem a capacidade de as pessoas envolverem-se com – e se responsabilizarem pelo – desenvolvimento social, resolvendo problemas comuns e possibilitando o controle dos resultados. Desde a década de 80, observa-se implementação de programas federais e locais que privilegiam

estratégias participativas. A participação social é essencial ao desenvolvimento quando os vínculos sociais contribuem para melhorar a qualidade de vida da comunidade, gerando capacidades de ação coletiva que permitem às pessoas influir e intervir sobre processos sociais (Pnud, 2000: 109).

Nesse sentido, recebem destaque as políticas públicas com arranjos participativos na elaboração e/ou execução, ou em iniciativas como conselhos e fóruns. Um arranjo institucional que contemple a democracia participativa, por meio de políticas públicas, é fator decisivo ao oferecer estímulos à participação, fornecer complementaridade de capacidades e recursos e ampliar o diálogo entre atores e interesses conflitivos, inserindo a população local e suas redes nas decisões políticas sobre os assuntos públicos.

## Considerações finais

Se o capital social pode ser parte do problema e da solução, as políticas públicas teriam reforçado seu papel regulador nessa equação, dada a sua capacidade de aumentar ou reproduzir as desigualdades existentes entre grupos que desfrutam vantagens econômicas e aqueles pobres em capital social. Isso implica criar mecanismos institucionais e legais que favoreçam a formação de determinados tipos de redes que possibilitem gerar impactos positivos sobre a população e sobre as políticas públicas. É sob a perspectiva do papel político das redes de conexões sociais que o capital social deve ser apreciado.

Há uma rede potencial de capital social que pode ser incentivada ou mesmo criada por políticas públicas, visando ao empoderamento das populações excluídas para que possam interferir nas decisões públicas, melhorar a qualidade de vida e otimizar os efeitos das políticas públicas. O resgate do vigor de um tecido social esgarçado depende fundamentalmente da promoção da cooperação, distribuição de bens, auto-organização e dignidade. Exige, por sua vez, esforço de promoção do associativismo político para gerar novas práticas que provoquem mudança na cultura política local, aumentando o espaço democrático nas decisões públicas, por meio da ampliação da participação social, colaboração e mobilização dos atores locais para promover o desenvolvimento.

Uma das críticas a esta esfera pública ampliada aponta as dificuldades de superar os marcos do clientelismo, patrimonialismo e corporativismo, que ainda se encontram presentes nas políticas públicas. Por outro lado, considero o oposto: é justamente ampliando os espaços para discussão e definição do interesse público e empoderando os cidadãos, que será possível mudar práticas políticas conservadoras.

O empoderamento surge como uma forma de distribuição de capital social. Trata-se de um novo elemento na equação que, ao menos, vislumbra a igualdade. O que implica propor uma sociedade assentada em outras bases, a da cooperação.

Países como Austrália, Reino Unido, Nova Zelândia, Irlanda e Estados Unidos e instituições como Banco Mundial e OECD iniciaram pesquisas sobre os problemas que o capital social visa a resolver e sobre seus efeitos sobre as políticas públicas. Esses estudos revelaram que diversas políticas e programas em áreas como desenvolvimento econômico, mercado de trabalho, integração de imigrantes, multi-culturalismo e diversidade, juventude, prevenção de crimes, saúde, comunidades indígenas e participação cívica foram beneficiadas, em termos de efetividade, pela existência de um alto nível de capital social (PRI Project, 2003:31).

No Brasil, ainda temos um longo caminho a percorrer nas pesquisas sobre a inter-relação entre os tipos de capital social, descobrir de que modo podem ser úteis para aumentar a efetividade das políticas públicas e qual é a combinação que possibilita isso.

## Notas

- <sup>1</sup> Os resultados de sua pesquisa ressaltam o papel desempenhado pela comunidade cívica, entendida como cidadãos atuantes, imbuídos de espírito público, prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes.
- <sup>2</sup> Um exemplo de mobilização de recursos sociais foi a realização da Campanha contra a Fome e a Miséria, pela Vida, liderada por Herbert de Souza. Quando Betinho deu início à campanha, ninguém esperava o grau de adesão e envolvimento das pessoas de vários setores sociais e idades. Estas, além de contribuírem para aquela campanha específica, semearam por todo o país comitês autônomos para arrecadação e distribuição de alimentos e outras iniciativas correlatas. Outro exemplo de como os laços comunitários produzem efeitos mais amplos, que vão além dos objetivos específicos de um trabalho social, é o da Organização Não-Governamental (ONG) da Favela Monte Azul em São Paulo ([www.monteazul.org.br](http://www.monteazul.org.br)). Fundada em 1979, atende a mais de mil crianças com berçário, creches, jardim de infância e pré-escola e a mais de 12 mil pessoas nos centros de juventude. Sua estrutura é formada por 200 funcionários e 47 voluntários, treze dos quais são estrangeiros. A favela tem mais de 3.500 moradores que vivem em 480 barracos, a maioria de alvenaria. É uma das regiões com menores índices de violência da cidade de São Paulo (Ferrarezi, 2002).
- <sup>3</sup> Em 1997, a equipe do então Conselho da Comunidade Solidária iniciou um debate com o Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco Central e ONGs sobre os benefícios do microcrédito para a população pobre. Embora os ganhos tenham sido

expressivos em termos de conhecimento sobre os benefícios, disseminação do projeto e combate ao preconceito, esse processo foi marcado por grande resistência da burocracia pública, levando alguns anos para que mudanças legais fossem realizadas. Talvez a burocracia tivesse a mesma questão que fez Putnam em sua pesquisa: como a confiança pessoal se transforma em confiança social? (Franco, 2001: 105).

- <sup>4</sup> Ver *Bowling alone: the collapse and revival of American community* (2000) e *El declive del capital social* (2003).
- <sup>5</sup> De acordo com os resultados de 2002 do Latinobarômetro, o Brasil também se situa em último lugar em relação à confiança interpessoal, entre 17 países latino-americanos. Apenas 3% dos entrevistados disseram que, no geral, podiam confiar nas pessoas. O que será que isso significa para a democracia e desenvolvimento, no contexto da sociedade brasileira? Confiança só não basta, mas será que existe relação entre nossa confiança interpessoal e nossas dificuldades em cumprir contratos, os inúmeros processos na justiça, e a nossa dificuldade na resolução de conflitos?
- <sup>6</sup> No caso do Brasil, poderíamos pensar por que ao mesmo tempo em que observamos, nas últimas décadas, um vigoroso aumento das organizações da sociedade civil voltadas para fins públicos, também assistimos o crescimento de capital social negativo composto de associações criminosas com domínio sobre comunidades inteiras.
- <sup>7</sup> Como exemplo, cito a resposta brasileira à epidemia de Aids, marcada pela importância dispensada à colaboração entre múltiplos atores do Estado, sociedade civil e mercado e pelo intercâmbio com instâncias internacionais. Destaca-se a participação da sociedade civil, considerada fundamental para a criação, implantação e renovação das estratégias que buscam combater a infecção por HIV por meio da mobilização, de projetos de prevenção e de ações que procuram garantir a continuidade da assistência e tratamento às pessoas que vivem com HIV/Aids. Apesar dos conflitos e tensões inerentes a processos de colaboração, além do envolvimento intenso dos profissionais de saúde, especialmente os envolvidos com a reforma sanitária no Brasil, a parceria com as ONGs/Aids são reconhecidamente o principal fator de sucesso do Programa Nacional de DST/Aids, Ministério da Saúde, que se desenvolve desde a década de 80.
- <sup>8</sup> Isso significa dar maior ênfase à geração ou ao fortalecimento das capacidades para formação de capital social e de outras habilidades, em vez de estigmatizar os pobres como um conjunto de carências e patologias, cujo corolário é que outros lhe dêem coisas, paternalismo e assistência como doação e não como direito.
- <sup>9</sup> Temos alguns exemplos no governo federal como a exigência para repasse de recursos a participação dos pais em Conselhos nas escolas, consulta pública e participação da população em programas e definição do orçamento, Bolsa família, ou mesmo a reforma do marco legal do Terceiro Setor e do microcrédito.

## Referências bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre. *Escritos de Educação*. 5ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes. 2003.
- COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. In: Eric Lesser (ed.), *Knowledge and Social Capital*, Boston: Butterworth & Heinemann. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press. 1990. Citado por JORDANA (2000).

- DURSTON, John. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (comp.) *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL.
- FERRAREZI, Elisabete. *Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP*. Coleção Prazer em Conhecer. Agência de Educação para o Desenvolvimento. Brasília. 2002.
- FRANCO, Augusto de. *Capital Social: leituras*. Instituto de Política: Millennium, Brasília. 2001.
- GIDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento clássico*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP. 1998.
- JORDANA, Jacinto. Una nota sobre instituciones y capital social: situando causas e efectos. Washington DC, Junio (mimeo). 2000.
- MARTINHO, Cássio. A rede como fábrica de possibilidades. *Aminoácidos*, nº 5, Brasília. 2003.
- MASEDA, Marta Portela. Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo. *Boletín* nº 179, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, dezembro. 2003.
- PNUD. *Desarrollo Humano en Chile*. Texto mimeografado sem referências. 2000.
- PRI – Policy Research Initiative. *Social Capital Workshop: concepts, measurement and policy implications*. Canada. 2003.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, Rio de Janeiro. 1996.
- \_\_\_\_\_. (ed.). *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Nueva Galaxia Gutenberg. 2003
- REIS, Bruno Pinheiro W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia Política*, nº 21, Curitiba, novembro. 2003.
- ROBSON, Lindon; SILES, Marcelo E.; e SCHMID, Allan. El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (comp.) *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL. 2003.

Elisabete  
Ferrarezi,  
mestre em  
administração  
pública pela  
FGV/SP e  
especialista em  
políticas  
públicas e  
gestão  
governamental,  
coordena a  
formação de  
carreiras da  
ENAP.

Contato:  
[elisabete.ferrarezi@enap.gov.br](mailto:elisabete.ferrarezi@enap.gov.br)

## Resumo Resumen Abstract

### **Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas**

*Elisabete Ferrarezi*

Por meio da discussão crítica dos principais conceitos, o texto explora as contribuições que a operacionalização de capital social poderia aportar às políticas públicas. Há uma rede que pode ser fortalecida ou mesmo criada visando ao empoderamento das pessoas para que possam interferir nas decisões públicas, melhorar a qualidade de vida e otimizar os efeitos das políticas públicas. Esse potencial vem sendo ressaltado em áreas como desenvolvimento social, mercado de trabalho, integração de imigrantes, multiculturalismo e diversidade, juventude, prevenção de crimes, saúde, comunidades indígenas e participação cívica.

### **Capital social: conceptos y aportes a las políticas públicas**

*Elisabete Ferrarezi*

Mediante discusión crítica sobre los principales conceptos, el texto explora los aportes que la operacionalización del capital social podría dar para las políticas públicas. Existe una red que puede ser fortalecida o, inclusive, creada, objetivando el empoderamiento de las personas para que ellas puedan interferir en las decisiones públicas, mejorar su calidad de vida y optimizar los efectos de las políticas públicas. Ese potencial está siendo aplicado en diversas áreas, como el área del desarrollo social, mercado laboral, integración de inmigrantes, multiculturalismo y diversidad, juventud, prevención de criminalidad, salud, comunidades indígenas y participación cívica.

### **Social capital: concepts and contributions to public policies**

*Elisabete Ferrarezi*

By conducting a critical discussion of chief concepts, the paper explores the contributions that could be made to public policies by preparing social capital to come into operation. There is a network that can be strengthened or even created with a view to empowering people to interfere with public decision-making, improve quality of life and optimize the effects of public policies. Such potential is becoming relevant in such areas as social development, work market, integration of immigrants, multi-culturalism and diversity, youth, crime prevention, health, indigenous communities and civic participation.