

Fluxos & Riscos n.º2, 2011

Pp. 19 - 27

Capital Social e o Processo de Participação no Desenvolvimento Local

Eduardo Figueira¹

Professor Catedrático

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Resumo

O presente artigo analisa e discute o conceito de capital social no âmbito do processo de participação das comunidades no seu Desenvolvimento, tomado este como um processo sustentável. Parte do pressuposto que o “Desenvolvimento sustentável” requer a promoção e desenvolvimento, em interação”, de três tipos de capital: (1) natural, (2) físico ou produzido, e (3) capital humano. Nesta perspectiva, defende que a eficácia e sustentabilidade de uma estratégia de Desenvolvimento requerem, para além do aumento de cada um dos três tipos de capital, a sua interação e complementaridade com o mesmo propósito e finalidade. Isto é, para que o Desenvolvimento território/comunidade seja sustentável é indispensável existir uma interação forte entre aqueles três tipos de capital, ou seja, é necessário existir um quarto tipo de capital: capital social. Este conceito assenta no pressuposto central de que as relações e as redes sociais têm valor “*de per se*” e são indispensáveis para a promoção do Desenvolvimento sustentável de qualquer território e respectiva comunidade. Neste sentido, capital social é visto como o valor das redes sociais e dos relacionamentos entre os indivíduos que integram aquelas redes para fazer coisas para a comunidade e seus constituintes.

Abstract

This article examines and discusses the concept of social capital in the frame of the community participation in its development, taking this as a sustainable process. It assumes that the “sustainable development” requires the promotion and development, in interaction “, of three types of capital: (1) natural, (2) physical or produced, and (3) human capital. In this perspective, argues that the effectiveness and sustainability of a development strategy requires, in addition to the increase in each of the three types of capital, their interaction and complementarity with the same intention and purpose. That is, the sustainability of the community development requires an existence of a fourth type of capital: social capital. This concept relies on the central assumption that the relationships and social networks have value “per se” and are indispensable for promoting the sustainable development in any territory and community. In this sense, social capital is seen as the value of social networks and relationships between individuals within those networks to do things for the community and its constituents.

¹ Professor catedrático na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH) da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (ULHT). Licenciou-se em Agronomia (1974) pela Universidade de Luanda, Angola, e obteve os graus de Mestre (1984) e de Doutor (1987) em Educação Contínua e Vocacional pela Universidade de Wisconsin-Madison, EUA. Coordenou o Departamento de Sociologia de 2005 a 2008 e exerceu as funções de Pró-Reitor (1994) e de Vice-Reitor (1995-1998) na Universidade de Évora. Desempenhou ainda na mesma Universidade as funções de Director do Programa de Mestrado em Sociologia e do Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia, Augusto da Silva (CISA-AS) nos períodos de 1994/95 e de 2005/08.

1. Introdução

O desenvolvimento sustentável tem sido definido como um processo através do qual as gerações futuras recebem tanto quanto (ou mais do que) capital que a geração actual tem disponível (Serageldin, 1996). Este conceito é baseado na suposição de que o desenvolvimento sustentável é conseguido desenvolvendo o nível de três tipos de capital: (1) natural, (2) físico ou produzido, e (3) capital humano. Neste sentido, aqueles três tipos de capital, em conjunto, constituem a base do desenvolvimento económico e social de uma região e por esta razão podem servir como indicadores para medir a riqueza das nações. Contudo, uma estratégia socio-económica eficaz e sustentável de desenvolvimento requer mais do que aumentar a quantidade de cada um daqueles três tipos de capital. Requer que aqueles três tipos de capital trabalhem em conjunto para o mesmo fim. Assim sendo, para que o desenvolvimento sócio-económico e sustentável de uma região seja promovido é necessário existir uma ligação entre aqueles três tipos de capital. Ou seja, aqueles três tipos de capital determinam apenas parcialmente o processo do desenvolvimento económico e social de uma região ou de uma nação, porque não tomam em consideração a ligação que os põe a trabalhar em conjunto para a mesma finalidade. A ligação necessária para pôr os três tipos de capital a funcionar em conjunto é o que se designa por capital social. Isto é verdade porque a forma como os actores sociais interagem entre si e se organizam é essencial para gerar e promover o crescimento e o desenvolvimento socio-económico e sustentável de uma região.

2. O capital social definido

O conceito de capital social é baseado no pressuposto central de que as relações e as redes sociais têm valor “*de per si*”. Neste sentido, o capital social pode ser visto como o valor das redes sociais e dos relacionamentos entre os indivíduos que integram aquelas redes para fazer coisas para a comunidade, grupos, e indivíduos. Isto é, o conceito de capital social integra a ideia da reciprocidade.

O conceito de capital social, surgido pela primeira vez em 1916 nos trabalhos de L.F. Hanifan, um reformador do sistema educativo da Virgínia ocidental (EUA) (Woolcock, 1998), reapareceu nos anos 1960s no trabalho de Jane Jacob sobre planeamento urbano (Winter, 2000). No entanto, o debate actual do conceito é fundamentalmente resultado dos trabalhos de James Coleman (1988) sobre a participação na escola em Chicago e dos trabalhos de Putnam (1993) em instituições democráticas em Itália (Winter, 2000).

O capital social pode ser visto como o conjunto dos recursos reais e/ou potenciais agregados num quadro de redes mais ou menos duráveis formadas por

relacionamentos sociais mais ou menos institucionalizados e reconhecidos (Bourdieu, 1985). No entanto, a ênfase dada por Bourdieu está nas redes sociais através das quais os indivíduos e os grupos podem ter o acesso a recursos. Aquelas redes podem ser compostas por uma variedade de entidades que têm algum aspecto de estruturas sociais e que servem como agente facilitador para determinadas acções de actores individuais ou colectivos dentro da estrutura (Coleman, 1988). Em termos funcionais, o capital social pode ainda ser definido como o conjunto das características existentes na organização social tal como a confiança, normas e as redes que facilitam a coordenação das actividades e, desta forma, promovem a eficiência e a eficácia das acções da sociedade (Putnam, 1993).

O capital social pode também ser visto como o grau da coesão social que existe em uma comunidade. Isto é, no espaço de uma comunidade, o capital social abrange determinados recursos disponíveis aos actores sociais através do facto de pertencerem a essa comunidade. Assim, o capital social é encontrado nas redes sociais que emergem dos relacionamentos estabelecidos e promovidos entre pessoas dentro de uma colectividade (Zhou e Bankston, 1994). Neste sentido, o capital social diz respeito a redes, normas, e confiança social, assim como a actividades de coordenação e cooperação estabelecidas e facilitadas através de processos da interacção entre as pessoas tendo em vista alcançar benefícios mútuos (Organização Mundial da Saúde, 1998). Isto significa que a informação, a confiança, e as normas de reciprocidade são inerentes às redes sociais (Woolcock, 1998), onde a cooperação dentro ou entre grupos é facilitada pelas normas, valores e compreensões partilhadas (OECD, 2001).

Apesar das muitas definições que podem ser encontradas na literatura, o conceito de capital social parece ser um tanto abstracto e ainda não muito bem definido. Embora a maioria dos autores refiram que o capital social está relacionado com as normas e redes sociais assim como com a confiança e outros aspectos que facilitam a cooperação dentro ou entre grupos em uma dada comunidade, o conceito ainda está em desenvolvimento. Mesmo assim, os resultados de diversos estudos apontam para o facto de os seus efeitos poderem ser influenciadores e relevantes para as políticas públicas (Banks, 2003).

Em resumo, pode-se dizer que o capital social de uma comunidade inclui instituições e outras entidades, relacionamentos entre indivíduos e grupos, atitudes individuais e grupais e valores que influenciam a sua interacção, normas e regulamentos que governam o comportamento dos indivíduos e grupos que em conjunto contribuem para o desenvolvimento económico e social. Isto é, o capital social é mais do que a soma das instituições em uma comunidade; integra a “cola” que as mantém em conjunto. Essa cola é composta pelos valores, normas e regulamentos partilhados que governam o comportamento individual e social e a confiança e responsabilidade cívica

que faz uma comunidade mais do que apenas uma colecção de indivíduos ou grupos (World Bank, 1998).

3. Como funciona o capital social?

O termo capital social enfatiza uma larga variedade de benefícios específicos que vão desde a confiança, a reciprocidade e a informação até à cooperação com redes sociais. Assim, capital social cria valor para as pessoas que estão ligadas a redes sociais e algumas vezes mesmo para pessoas que estão temporariamente fora de redes como é o caso dos desempregados. Isso significa que o capital social pode beneficiar a sociedade reduzindo custos, promovendo a cooperação entre actores sociais, difundindo o conhecimento e as inovações através da sociedade, e melhorando o bem-estar da comunidade e dos indivíduos (Banks, 2003).

A Administração Pública empreende geralmente acções que implicitamente suportam ou realçam o capital social. Isto é, as políticas públicas devem tomar em consideração os seus efeitos indirectos no capital social. Por exemplo, as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento da comunidade, devem dar especial atenção às organizações locais da comunidade uma vez que estas podem aumentar as suas capacidades para a solução de problemas públicos. No entanto, algumas políticas e regulamentos podem corroer o capital social (Banks, 2003). De facto, delinear e promover políticas públicas tendo em vista criar capital social é uma tarefa que assume geralmente algumas complexidades. Por esta razão, a Administração Pública deve ter em atenção essas dificuldades e modificar as políticas cuja implementação podem causar danos ao capital social (Banks, 2003). Além disso, as estratégias delineadas para usar o capital social existente devem ser desenhadas e desenvolvidas de modo a facilitar uma mais eficaz implementação dos programas e projectos comunitários.

O capital social pode trabalhar através de múltiplos canais: (1) fluxos de informações tais como o conhecimento sobre postos de trabalho; (2) a acção colectiva, tal como o papel que uma associação pode desempenhar em termos da defesa dos direitos cívicos; (3) identidade e solidariedade, tal como executar actividades com o recurso a trabalho de grupo; (4) Ajuda mútua, baseado em normas de reciprocidade.

O capital social pode também ter efeitos adversos, especialmente quando uma forte coesão interna do grupo está associada com a intolerância de outros (Banks, 2003). Além disso, em alguns locais e regiões o capital social parece estar em declínio. Isto é verdadeiro provavelmente porque existe uma compreensão limitada do que é capital social, de como ele funciona e pode ser usado, e como diferentes políticas interagem com ele. Assim, a pesquisa social associada à experimentação de políticas em pequena escala deve ser promovida e conduzida a fim de se obter melhor compreensão

sobre capital social e desenvolver instrumentos que permitam incorporar aspectos do capital social na análise política (Banks, 2003).

4. Tipos de Capital Social

O capital social pode assumir tipos diferentes. O desafio, contudo, consiste em mobilizar o tipo ou os tipos existentes de capital social na comunidade e dirigir os seus recursos para a resolução de problemas públicos e promover a participação democrática. Por exemplo, a capacidade organizativa das *Congregações* religiosas pode ser usada para mobilizar o potencial de capital social existente para as redes de natureza religiosa e para as actividades sociais que a maioria delas realiza. A crescente *consciência cívica* acerca das questões do Ambiente a nível local, nacional e mesmo internacional que tem vindo a surgir como a resposta aos problemas ambientais provocados, a maior parte das vezes, por abordagens regulatórias, pode ser usada para mobilizar uma quantidade relevante de capital social para a participação democrática. As *abordagens participativas*, como é o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil), têm vindo a crescer a nível local criando oportunidades para usar o capital social não somente em termos de pedagogia participativa, mas também em termos da contribuição para a interacção em rede dos actores sociais da comunidade. Por exemplo, a inovação cívica tem vindo a ocorrer em muitos lugares e arenas político-sociais permitindo uma aprendizagem social substancial sobre a qual o capital social pode ser construído.

Merecem também ser aqui mencionadas as estratégias de *Desenvolvimento Local* que desempenham papel importante na criação e desenvolvimento de capital social ao nível local. De facto, a essência do processo do Desenvolvimento Local centra-se na presunção de que os actores locais devem ser activamente envolvidos na procura das soluções para as necessidades e problemas da comunidade em que vivem e trabalham, obtendo para essa finalidade os recursos externos e internos mais adequados. Por essa razão, os agentes de Desenvolvimento Local têm desempenhado um papel essencial como catalizadores de novas parcerias na comunidade em que trabalham.

5. O Processo de Desenvolvimento Local como Promotor de Capital Social

O processo de Desenvolvimento Local constitui uma fonte de esperança para melhores dias para todas as regiões e locais que não têm conseguido inverter o preocupante processo de *desertificação humana* a que têm vindo a ser sujeitas nas últimas décadas. De facto, o movimento de Desenvolvimento Local (ou Desenvolvimento Comunitário) tem vindo progressivamente a afirmar-se como verdadeira solução para a crise

que se instalou e se vive em todas as regiões periféricas de natureza rural da Europa Comunitária devido ao problema de desertificação humana. De referir, contudo, que qualquer estratégia de Desenvolvimento Local deve ser delineada e executada com a participação activa de todos os actores da comunidade se se pretender promover o desenvolvimento socio-económico sustentável de um LOCAL. Para além disso, a estratégia de desenvolvimento local deve ser centrada nas necessidades e aspirações das pessoas e ser orientada para criar sinergias complementares entre os recursos potenciais existentes. Uma estratégia de desenvolvimento local, desenvolvida com o envolvimento activo das pessoas e baseada nos relacionamentos entre os actores locais e o território onde vivem e trabalham, é a única maneira de atrair pessoas e criar projectos de vida estáveis para aqueles que residem no território. Estes são os motivos pelos quais se pode dizer que o processo de Desenvolvimento local pode ser visto como promotor de capital social numa comunidade.

Como a experiência e os resultados têm mostrado, os promotores do desenvolvimento local (as Associações de Desenvolvimento Local - ADLs) têm delineado e implementado estratégias de desenvolvimento sustentável essencialmente centradas nos recursos locais, entre os quais se encontra o capital social da comunidade. Neste sentido, os promotores do desenvolvimento local têm vindo a desempenhar o papel de catalizador no processo de desenvolvimento sustentável, facilitando a criação e o uso do capital social da comunidade através de parcerias existentes e de novas a criar na comunidade.

A filosofia que enquadra as estratégias de Desenvolvimento Local, delineadas e implementadas pela maioria das ADLs, assenta na convicção de que o *Desenvolvimento* é uma abstracção que apenas se pode concretizar através do processo de *Desenvolvimento Local* o qual deve ter por base cinco princípios:

1. O Local (território + comunidade) deve, no quadro da sua identidade própria, ser visto e lido pelos membros da comunidade como o **Centro do Universo**
2. A *participação e cooperação* de todos os actores locais (indivíduos, grupos e organizações) constituem condição *sine qua non* para o sucesso de qualquer processo de Desenvolvimento local;
3. A *integração* (a nível local) de todos os sectores de actividade gera dinâmica e sinergia essencial para o processo de Desenvolvimento Local;
4. As questões e problemas locais e o processo de Desenvolvimento devem ter uma *gestão local*;
5. A estratégia de Desenvolvimento Local deve estar inserida nas *dinâmicas globais*.

A convicção e os princípios acima referidos podem ser inferidos de experiências e resultados de processos idênticos de Desenvolvimento Local (desenvolvimento comunitário) em regiões tão diferentes como sejam Angola e Guiné-Bissau (África) e Irlanda, França, Itália e Finlândia (Europa Comunitária) ou Estados Unidos da América e Brasil (América) e Timor (Ásia). Por exemplo, no quadro do projecto “Learning Sustainability”, financiado pela Iniciativa Comunitária RECITE, pôde constatar-se que, não obstante as diferenças existentes entre as três regiões parceiras - Alentejo (Portugal) de características mediterrânicas, Trentino (Alpes, Itália) de características montanhosas e Lapland (Norte da Finlândia) de características de regiões árticas -, surgiam aspectos e problemas comuns quando o nível de análise e trabalho se aproximava do *local*. De facto, os diversos *locais* situados nessas regiões tão distantes geograficamente entre si, apresentavam como pontos comuns aspectos como o **êxodo dos jovens do meio rural para as cidades** à procura de melhores oportunidades, *ausência de participação activa da população na vida da comunidade local*, designadamente dos mais idosos, *existência de um tecido empresarial debilitado* com grandes dificuldades de sobrevivência e, em geral, *pessoas não sabendo o que fazer para o futuro*. Face a estas realidades, parece evidente afirmar que, qualquer que seja a estratégia de Desenvolvimento Local delineada para um dado território e correspondente comunidade local, se deverá tomar como prioritárias as seguintes actividades:

- A promoção e facilitação do envolvimento activo das pessoas durante as fases de delineamento e implementação da estratégia de Desenvolvimento Local;
- A promoção e facilitação da criação e uso do capital social na comunidade;
- O desenvolvimento dos recursos humanos existentes (e a atrair) na comunidade local, tomando em consideração as necessidades detectadas;
- A promoção e dinamização da cultura empreendedora e da actividade empresarial, incluindo as actividades de turismo e de artesanato;
- A protecção e valorização da cultura e identidade local assim como do ambiente natural e do património construído;
- A animação sócio-cultural estreitamente relacionada com a realidade local, designadamente com a identidade cultural e social do LOCAL;
- O apoio a grupos desfavorecidos através de medidas sociais de inclusão como seja o emprego, a segurança social, a assistência à saúde e, principalmente, medidas que promovam a participação e a cidadania.

À luz dos princípios e prioridades acima referidas, as ADLs têm dirigido o seu esforço no sentido de facilitar o uso do capital social existente e promover a criação de novas parcerias através das quais o potencial de capital social da comunidade pode ser utilizado para promover o Desenvolvimento Local.

6. O Local Aprendente como Condição para a Criação de Capital Social

Como qualquer ser humano, o LOCAL (comunidade + território) aprende ao longo da sua vida e, neste sentido, pode designar-se o binómio comunidade/território como um *Local Aprendente*. O conceito de Local Aprendente é aqui entendido como uma entidade que aprende ao longo da sua existência através da experiência resultante do processo de interacção entre duas componentes: a comunidade e o seu território. Esta aprendizagem é feita através da leitura das realidades quotidianas, resolvendo os problemas e satisfazendo as necessidades que vão surgindo e equacionando novas soluções para novos problemas, de tal forma que esse LOCAL tenha a expectativa de usufruir uma melhor qualidade de vida e alcançar a felicidade. É por esta razão que a participação das pessoas nas actividades do LOCAL é condição *“sine qua non”* para haver Desenvolvimento Local sustentável. “Fazer o caminho caminhando”, como se diz no Alentejo, ilustra bem o conceito de Local Aprendente. Isto é, caminhar e aprender enquanto se faz o caminho. O facto de um LOCAL ser APRENDENTE significa que a componente “comunidade” está consciente de tudo o que se passa no seu Local, está a aprender com os erros e os sucessos e, na base do que está a acontecer, redefine, ou simplesmente faz ajustamentos à sua estratégia de desenvolvimento. Quer isto dizer que um LOCAL APRENDENTE pressupõe a participação e cooperação activas da maioria dos membros da comunidade. Os aspectos relacionados com a **participação** e a **cooperação** são assim fundamentais em qualquer processo de Desenvolvimento Local.

Os verdadeiros problemas de uma comunidade só poderão ser conhecidos quando aqueles que vivem nos LOCAIS indicaram claramente quais são as suas necessidades e problemas e o que consideram ser melhor para o seu futuro. Além disso, é preciso não esquecer que todas as mudanças devem ser introduzidas com o total consentimento e envolvimento daqueles que serão afectados pela mudança. Contudo, a maioria das vezes, as comunidades locais não têm a necessária dinâmica para identificar as suas necessidades e problemas e para colocar o seu capital social a funcionar no sentido de desenhar e estabelecer uma estratégia que possa orientar o seu próprio desenvolvimento. Esta é razão pela qual é necessário um agente facilitador.

De acordo com a experiência e as práticas que as Associações de Desenvolvimento Local (ADLs) têm vindo a obter e a mostrar, são elas o agente facilitador adequado

para colocar o capital social da comunidade a funcionar para a própria comunidade. De facto, o trabalho e esforço enormes necessários para delinear, planear, e executar uma estratégia de desenvolvimento local sustentável requer uma cooperação activa e eficaz entre todas as entidades públicas e privadas e entre todos os actores individuais que vivem e trabalham no LOCAL. Por outras palavras, definir e executar uma estratégia eficaz de desenvolvimento local sustentável requer colocar todo o capital social da comunidade a trabalhar.

Referencias Bibliográficas

- Banks, G. (2003). "Foreword" in Productivity Commission 2003, *Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications*. Research Paper. Canberra: AusInfo
- Bourdieu, P. (1985). "The forms of capital" in Richardson, J. (Ed), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258. New York: Greenwood
- Coleman, J. (1988). "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, vol 94, (supplement), pp. s95 - s120.
- OECD. (2001). *The Well-being of Nations: the Role of Human and Social capital*. Paris: OECD
- Putnam, R. (with Leonardi, R. and Nanetti, R.). (1993). *Making democracy Work*. Princeton: Princeton University Press
- Serageldin, I. (1996). *Sustainability and Wealth of Nations: First Steps in an Ongoing Journey*. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs, nº 5. Washington, D.C.: World Bank
- Winter, I. (2000). *Towards a theorised understanding of family life and social capital*. Working Paper nº 21. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Woolcock, M. (1998). "Social Capital and Economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, pp. 151-208
- World Bank. (1998). *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description*. Social Capital Initiative Working Paper, nº 1. Washington, D.C.: The World Bank
- World Health Organisation. (1998). *Health Promotion Glossary*. Geneva: World Health Organisation
- Zhou, M. and Bankston, C.L. (1994). "Social Capital and the Adaptation of the Second Generation: The case of the Vietnamese Youth in New Orleans". *International Migration Review*, 18 (4): 821-845.