

## CAPITAL SOCIAL: CONCEITO E APLICAÇÃO NO CONTEXTO DA ABORDAGEM TERRITORIAL BRASILEIRA

### SOCIAL CAPITAL: CONCEPT AND APPLICATION IN THE CONTEXT OF TERRITORIAL APPROACH BRAZILIAN

*Tarcisio Augusto Alves da SILVA<sup>1</sup>*  
*Lúcia Maria Góes MOUTINHO<sup>2</sup>*  
*Gilberto BRANCO<sup>3</sup>*

**RESUMO:** Procuramos apresentar, neste trabalho, diversas aplicações dadas ao conceito de capital social abordadas na literatura científica. De maneira mais específica, articulamos essa forma de capital à abordagem territorial que vem sendo desenvolvida no Brasil, a partir do Programa Territórios da Cidadania, capitaneado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. O objetivo é pensar como este tipo de capital tem sido considerado dentro da perspectiva territorial de execução de políticas públicas, sobretudo para o meio rural brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** capital social, território, políticas públicas.

## INTRODUÇÃO

O capital social resulta da convergência de um conjunto de recursos humanos, materiais e imateriais que estabelecidos em uma rede de relações de familiaridade, ou reconhecimento, se tornam, mais ou menos institucionalizadas e são capazes de produzir integração social. A análise deste fenômeno vem sendo objeto de muitos estudos acadêmicos, além de ser incorporado na constituição de políticas públicas que visam o empoderamento dos cidadãos.

Nesta perspectiva, programas como o Territórios da Cidadania que se orientam por uma abordagem territorial de políticas públicas, sobretudo para as populações rurais, tem incorporado o conceito de modo a considerá-lo no processo de seleção dos municípios que participam do programa. Trabalhos como os de Caniello, Piraux e Bastos (2013, p. 19) apontam para a existência de “[...] uma dialética ativa e progressiva entre o capital social do território, a participação coletiva e a implementação de projetos,

<sup>1</sup> Professor Adjunto III do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRP), Campus Dois Irmãos. Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: deescada@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Professora Adjunta do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRP), Campus Dois Irmãos. Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: luma121@hotmail.com

<sup>3</sup> Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRP), Campus Dois Irmãos. Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: brancogilberto2005@yahoo.com.br

redundando num processo virtuoso e sustentável de desenvolvimento rural”, embora a realidade dos territórios e, conseqüentemente, dos municípios que compõem a totalidade do programa não seja homogênea.

O objetivo do presente trabalho é sistematizar, a partir das contribuições de um lastro de autores, os usos e aplicações do conceito de capital social. Neste intento procuramos aprofundar como o mesmo vem sendo utilizado no contexto da abordagem territorial brasileira tomando como exemplo o Programa Território da Cidadania. Para isso, o texto encontra-se dividido em quatro seções. Na primeira revisitamos o conceito de capital social tomando-o a partir das contribuições de Bourdieu (1989, 1992, 1996, 2007) e, conseqüentemente, de autores como Coleman (1988, 1990) e Putnam (1996, 2002) que permitiram a ampliação e análise prática do conceito.

A partir deste apanhado a segunda parte do texto discorre sobre as múltiplas aplicações do conceito de capital social apontada pela literatura especializada por meio daquilo que os autores consultados consideram como motivações instrumentais e altruístas. A terceira seção do artigo adentra sobre a abordagem territorial e o Programa Territórios da Cidadania procurando explicitar como essa abordagem se institui no Brasil, de como funciona o Programa e como o conceito de capital social é incorporado a sua operacionalização.

Por fim, no quarto tópico desenvolvido neste texto, destacamos o capital social dentro do processo de desenvolvimento territorial.

## **1. REVISANDO O CONCEITO DE CAPITAL SOCIAL**

O conceito de capital social tem sido utilizado por diversas áreas de conhecimento como a educação, a sociologia, a administração, a antropologia, a psicologia, a economia, a saúde coletiva e etc, e tem como percussor o sociólogo francês Pierre Bourdieu. Seu pioneirismo resultou do fato de ser sua definição de capital social a mais citada na literatura e em trabalhos que abordam o tema (PORTES, 2000, NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2002, CAZELLI, 2005, 2010, SOARES, 2010).

Bourdieu (1992) caracteriza o capital em três dimensões: econômica, cultural e social. O capital econômico é próprio dos cidadãos, de conotação privada, e está ligado diretamente aos fatores de produção, aos bens econômicos e materiais, é cumulativo e reduz-se com o uso se não for remunerado satisfatoriamente.

O capital cultural provém da educação formal escolar e possui importância análoga ao capital econômico na reprodução do modo de produção dominante. Já o capital social se constitui a partir uma rede de relacionamentos, mais ou menos institucionalizada, que identificam o indivíduo como pertencente ao grupo, começando com a família, seguindo para outras instituições como clubes, grupos, escola etc.

Bourdieu (2007) procurou explicar o capital social como efeito das relações nos diferentes desempenhos econômicos ou culturais entre indivíduos de base semelhante quanto aos mesmos recursos. Observou que o capital social mantém em seus aspectos fundamentais o equilíbrio com o capital cultural, com o capital econômico e com redes de relacionamento, e o definiu 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 ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns [...], mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. Essas ligações são irreduzíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social porque são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação supõem o reconhecimento dessa proximidade. 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, 2007, p. 67).

A influência do capital social sobre o capital cultural foi estudada por Bourdieu (2007), a fim entender os diferentes desempenhos escolares de diversos grupos sociais, apontando para importância de fatores culturais familiares em detrimento de fatores econômicos.

Dessa forma, a tese de que famílias com histórico cultural mais elevado conseguem reproduzir em seus filhos desempenho escolar mais elevado, derruba, nesse caso, a hipótese de que aspecto econômico, apesar de se fazer presente, não era o principal fator.

Bourdieu constata que famílias que levam seus filhos a teatros, que têm uma maior biblioteca em casa e que estimulam a leitura como atividade prazerosa têm mais chances de fazer com que seus filhos alcancem melhor desempenho escolar em escolas mais exigentes.

O capital social nesse caso é, adquirido, acumulado e reproduzido em virtude dos anos de convivência advindos do período de formação e do coleguismo obtido no seio das penosas batalhas estudantis nos chamados “exercícios ascéticos”, desnecessários, mas que se destinavam a prover os alunos de autocontrole (BOURDIEU, 1989).

Dessa forma o capital social, decorrente desse capital cultural, é definido por Bourdieu (1989) como “capital social incorporado”, e Portes (2000) acrescenta, em sua análise conceitual, que o capital social é adquirido através das relações criadas com essa intensa convivência.

O fruto da acumulação de capital social tem raízes em sentimentos **altruístas**, e **instrumentais**, e no primeiro encontramos a relação não egoísta de ajuda aos colegas ou outrem, em alguma situação ou tarefa, quando percebe o doador em alguma dificuldade do recebedor (PORTES, 2000).

Porém, quando a situação se inverte, e o anterior doador passar a ser receptor de semelhante ajuda, sua expectativa é instrumental e não é baseada diretamente no outrora receptor de sua ação específica, mas na consciência da comunidade, como aponta o autor: “[...] neste caso a expectativa de ressarcimento não assenta no conhecimento do beneficiário, mas na inserção de ambos [...] numa estrutura social comum” (PORTES, 2000, p 139).

Portanto, considerando o contexto no qual o conceito está sendo utilizado haverá uma relação entre benefícios e recompensas que poderão se fazer presentes na ideia de capital social. Os elementos constitutivos desse capital, segundo Bourdieu (2007), têm origem no agrupamento de recursos, preexistentes ou potenciais, mas que se somem e que tenham relação com a formação de uma rede durável de relação entre seus pares, que possuam valores reconhecidos pelo grupo.

A qualidade e a quantidade dos recursos do grupo, segundo Bourdieu (2007), dependem do tamanho da rede, traduzida pelo quantitativo de elementos, como também de sua extensão, assim diagnosticada: quanto mais longínquos ou hierarquizados os laços de amizades ou de conhecimento maior será o volume de capital social.

Relativamente aos participantes dessas redes, Bourdieu destaca que existe o anseio de que o capital social adquirido e incorporado se transforme em capital econômico ou cultural (CAZELLI, 2005). Se a rede formada se estabelecer e tiver seu valor reconhecido pela comunidade, a participação nela imputará aos participantes um valor simbólico diferenciado.

Assim, intuitiva ou conscientemente, as pessoas participam de redes de relacionamento com motivações prazerosas, altruístas ou instrumentais. Porém, a plenitude dessa construção, apesar de almejada, não deve encerrar o conceito em si, uma vez que o processo construtivo é que influencia a aproximação dos envolvidos.

Embora Bourdieu tenha tratado o capital social como um recurso individual no qual o sujeito mobiliza uma rede de relações sociais em torno de uma ação, ou objetivo que deseja atingir, coube a outros pesquisadores a tarefa de ampliar seu alcance. James Coleman (1988, 1990) e Robert Putnam (2002) foram, neste sentido, aqueles que mais contribuíram para esta tarefa.

Coleman (1988) tende a contribuir para uma teoria do capital social focando a dimensão mais estrutural das relações sociais, diferenciando-se, assim, de Bourdieu que o analisa como recurso individual. Deste modo, a principal contribuição de Coleman se situa no deslocamento do conceito da unidade para a estrutura e, conseqüentemente, da possibilidade de analisar um feixe de relações mais amplas onde o fenômeno tende a se manifestar. Para ele, o capital social, não é tributário do indivíduo, pertence ao grupo e logo qualquer membro pode mobilizá-lo e ser mobilizado por ele, sempre que necessário.

Em Coleman (1988, 1990), mesmo distinguindo sua ideia de capital social em relação a Bourdieu, é mantida a lógica de que esse tipo de capital ocorre pela mobilização de uma rede de relações, de sua reprodução continuada por meio do seu uso, da confiança e reciprocidade. Para ele, obrigações, expectativas e confiabilidade das estruturas, canais de informação, normas e sanções efetivas, relações de autoridade, organizações sociais apropriáveis e organização intencional, revelam-se como formas de capital social.

Se Coleman conseguiu dar destaque a uma dimensão mais estrutural do capital social, uma das contribuições de Robert Putnam (2002) foi associá-lo a outro conceito, o de civismo, ou cultura cívica, mantendo a ideia de capital social atrelada aos fundamentos das ideias de Coleman em sua dimensão mais coletiva. Por meio de seu livro *Comunidade e Democracia* (1993), Putnam popularizou o termo capital social considerando-o como um conjunto de características da organização social, como: confiança, normas e sistemas, que tornam viáveis ações coordenadas.

Sua análise da experiência da descentralização política da Itália demonstrou como distintas vivências da cultura cívica resultaram em diferentes desempenhos de instituições, do governo e do sistema produtivo italiano. Isto quer dizer que, uma estrutura social fincada em redes de associações civis, por e por formas de cooperação fundadas em regras de confiança e reciprocidade compartilhadas tem efeitos positivos sobre o bom desempenho de instituições, e da eficiência da sociedade e da economia.

Putnam (1996) atribui em parte a incapacidade de alocar recursos em instâncias superiores de governo à baixa capacidade institucional do governo local, traduzida pela igual capacidade cívica de seus cidadãos.

Em resumo, Putnam (1996) afirma que a capacidade institucional dos governos depende do contexto social em que estão inseridos, dos valores morais da sociedade e da história cívica do lugar, que fazem com que o capital social seja uma herança histórica, ou seja, produzida e ampliada conforme as experiências dos grupos.

Conservados os traços aqui discutidos, a natureza multidimensional do conceito de capital social permite que ele seja aplicado a várias situações, abordando diversos aspectos sociológicos, educacionais, culturais e econômicos de difícil diagnóstico e mensuração, o que explicaria a sua utilização em muitos campos do conhecimento e a sua aplicação nos mais diferentes contextos.

## **1. 1. APLICAÇÕES DO CONCEITO DE CAPITAL SOCIAL**

A literatura científica tem apontado várias aplicações ao conceito de capital social. O seu uso pode ser identificado quando vínculos sociais são estabelecidos entre indivíduos, desde aqueles que se traduzem pelo princípio da motivação àqueles que, de maneira instrumental, focalizam a obtenção de benefícios como retorno pela participa-

ção do indivíduo no grupo social em que as expectativas próprias de ressarcimento pela disposição à participação em uma rede de relacionamentos indicam a presença deste tipo de capital.

No sentido altruísta, o conceito pode ser utilizado para classificar as ações de indivíduos que participam de uma rede sem a expectativa de retorno direto ou objetivo, mas tendo como motivação, a ação solidária e abnegada, que busca dessa forma apenas o reconhecimento e a inclusão no grupo. O quadro abaixo resume as aplicações do conceito.

Quadro 1: Aplicações do conceito de capital social

AUTOR	MOTIVAÇÃO	APLICAÇÃO
Bourdieu	Instrumental	Desempenho escolar
		Segregação agregativa
		Redes de relações
Marteleteo e Silva	Instrumental	Informação
		Redução dos custos de transação
		Multidimensionalidade
		Diversificação das categorias de análise
Alejandro Portes	Altruístas	Atitudes beneficentes
		Consciência de classes
		Solidariedade confinada
	Instrumental	Negócios
		Redução criminalidade
		Trocas assentes

**Fonte:** Elaborado a partir das ideias de Bourdieu (2007), Marteleteo e Silva (2004) e Portes (2000).

Lazzarini, Chaddad e Neves (2000) aplicam o conceito nos processos de desenvolvimento sustentável introduzindo a noção do fortalecimento dos laços fracos, traduzidos por informações ou avanços tecnológicos, e dos laços fortes desenvolvidos dentro do território estudado e entre seus partícipes, ampliando a confiança como aspecto tácito de relacionamento.

Os autores consideram que os valores sociais traduzidos pela ideia de sustentabilidade ambiental podem estimular o processo de desenvolvimento por transmitir às empresas segurança quanto à redução dos custos de transação e com isso reposicionar o

planejamento estratégico das mesmas quando dizem que “[...] há um grande interesse no conceito de capital social para promover relações estáveis entre indivíduos em países ou regiões de forma a prover crescimento econômico sustentável” (LAZZARINI; CHADDAD; NEVES, 2000, p 11).

Desse modo, a formação de redes sociais de colaboração coletiva fortaleceria as relações, altruístas ou instrumentais, entre fornecedores com os clientes ou recebedores no sentido de redução dos custos de transação, aumento do acesso à informação, o poder de barganha, influência política, solidariedade e civismo (LAZZARINI; CHADDAD; NEVES, 2000).

Os mesmos autores trazem uma aplicação institucional do conceito de capital social, quando tratam das estratégias empresariais, referindo-se àquelas de desempenho econômico diferenciado, atribuindo o acesso a recursos específicos e exclusivos, onde novas abordagens são trazidas para verificação desse aspecto, e introduz na explicação desse desempenho a capacidade inovadora da empresa.

A capacidade de renovar sua tecnologia de produção impulsionada pela obtenção e pelo uso de informação de ponta, tendo como resultante a qualidade do relacionamento com os aspectos de governança corporativa da atividade exercida caracteriza, dessa forma, um maior volume de capital social, capacitando-a a sua diferenciação (LAZZARINI; CHADDAD; NEVES, 2000).

Marteletto e Silva (2004) também abordam as aplicações do conceito de capital social em aspectos de informação. Nesse sentido, a redução da assimetria de informações é preponderante para elevação dos níveis de confiança, estando ligada aos meios de comunicação no nível mais geral ou a fontes pessoais.

Isto quer dizer que um conjunto de normas eficientes e redes sociais benéficas, facilita a cooperação entre indivíduos do grupo, causando redução do custo de obtenção e análise da informação, reduzindo, por conseguinte, os custos nas transações, o que seria uma contribuição determinante no processo de desenvolvimento, ao gerar mais confiança nas transações comerciais ou na aplicação de ações públicas.

Os mesmos autores fazem uma leitura bastante complexa da visão da ciência econômica sobre o capital social e sua discutida definição, mas apontam para o consenso do entendimento, que é a única forma de capital cuja acumulação se dá com a continuidade de seu uso.

O capital social, segundo os autores, é produzido pela coletividade por redes de relações sociais e pela capacidade de promover a redução da pobreza, o desenvolvimento e o bem-estar social residindo, nesse último aspecto, uma união de interesses das ciências econômicas e sociais (MARTELETO; SILVA, 2004).

Em Portes (2000), várias outras aplicações para o conceito de capital social foram observadas a depender, principalmente, de suas origens instrumentais ou altruístas, em que podem ser exemplificadas atitudes beneficentes e a consciência de classe.

As atitudes beneficentes são fortemente exemplificadas pelas doações anônimas de grupos religiosos, em que a expectativa de ressarcimento reside unicamente na satisfação do doador em observar o bom uso da doação e no produto gerado por ela ao ser convertido em melhorias para os beneficiários, de forma puramente cognitiva (PORTES, 2000).

A consciência de classe se enquadra nesse aspecto e, segundo Portes, é gerada numa ótica marxista, a partir dos elementos de identidade gerados pela situação comum à qual os trabalhadores são submetidos, fazendo com que suas ações posteriores sejam de cooperação mútua, ocorrendo fechamento dessas atitudes ao limite do grupo, caracterizando o conceito de “solidariedade confinada” (PORTES, 2000, p 139).

Portes (2000, p. 135) observa também a importância do capital social no acesso a recursos econômicos mais baratos, através de redes estabelecidas com influência de instituições valorizadas e benéficas, quando diz: “Assim, os atores podem alcançar, através do capital social, acesso direto a recursos econômicos (empréstimos subsidiados, informações de negócios, mercados protegidos); [...] ou, em alternativa, podem filiar-se em instituições que conferem credenciais valorizadas”.

Por outro lado, Higgins (2005), ao analisar o capital social na Colômbia, preconiza que o fortalecimento das organizações comunitárias é perfeitamente capaz de impulsionar melhorias na participação cidadã no controle político das instituições públicas locais, delegando aos governos uma relação mais horizontal com a comunidade em detrimento da histórica política clientelista verticalizada.

A quebra desses paradigmas de relações de poder e dominação foi estudada por Bourdieu (1992), que afirma que a junção de recursos atuais e potenciais atrelada a uma rede de relações de familiaridade ou de reconhecimento, em parte assimilada, pode acarretar mudança de hábitos sociais ou políticos com benefícios sociais.

Como se verifica, o conceito de capital social estaria atrelado a aspectos como vínculos sociais, normas, identidade, confiança, reciprocidade. Entretanto, elementos tão importantes podem restringir o alcance do capital social caso o grupo, e seus indivíduos, estejam fechados em si mesmo. Isto significa que o capital social precisa se mover no sentido de ampliar estes aspectos para além dos limites do próprio grupo, permitindo com que a coesão interna seja utilizada para potencializar vínculos extensos e oportunidades (ABRAMOWAY, 2001).

Em relação à ideia de desenvolvimento rural essa perspectiva evoca, portanto, novas formas de comportamento e visão que possam superar o entendimento do mundo rural como atividade agropecuária, ou confinado em suas relações ao espaço local. Isto significa que inserido em uma sociedade mais geral o campo relaciona-se com peque-



nos, médios e grandes municípios a partir do desenvolvimento de atividades múltiplas: agrícolas e não-agrícolas. Atrelado a uma leitura equivocada do espaço rural políticas de desenvolvimento foram executadas e se mostraram incapazes de enfrentar os contextos de desigualdade social e ambiental, nas quais se encontra situada uma diversidade de povos do campo. Ademais, as políticas públicas se mantiveram, sob esta lógica, aprisionadas aos aspectos da política tradicional, a exemplo do clientelismo e da prefeiturização dos recursos públicos.

Foi a crítica realizada, por vários estudos, ao desenvolvimento rural, entendido como estímulo ao crescimento agrícola ou pecuário, que resultou na construção de uma abordagem de desenvolvimento territorial em que grupos, pessoas, instituições e organizações são mobilizados para que haja desenvolvimento efetivo. Este esforço tem indicado que a ruralidade, ao ser uma realidade e conceito multidimensional, ultrapassa a esfera local e os isolamentos dos arranjos das municipalidades para se projetar sobre uma dimensão mais ampla que é o território. É, portanto, na conjunção deste processo que o capital social pode encontrar o melhor ambiente para que as potencialidades de grupos, que se fazem presentes neste espaço, possam geri-lo, defendê-lo e integrá-lo.

Do mesmo modo, a ruralidade entendida como território permite que as identidades e vínculos sociais consigam ser animados pelo acréscimo de novos vínculos e pelo reconhecimento de sua potencialidade para os sujeitos partícipes dessa relação. Contribuindo para desfazer o isolamento, a perspectiva territorial concebe o rural em seus aspectos mais relacionais o que implica na rejeição da dicotomia campo-cidade. A seguir, procuramos discutir como o capital social é um conceito que se integra a abordagem territorial desenvolvida no Brasil.

## **2. ABORDAGEM TERRITORIAL E O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

As políticas de desenvolvimento territorial no Brasil são fruto do processo de democratização vivido pelo país, a partir da metade da década de 1980, e fortalecida nas décadas seguintes por força da Constituição de 1988 que permitiu mecanismos de descentralização do poder e uma reelaboração da relação entre Estado e sociedade civil, pautada numa maior possibilidade de participação social e monitoramento das ações dos governos pelos cidadãos.

A introdução da abordagem territorial no meio rural brasileiro é uma tentativa de superar o caráter setorial de políticas públicas para o meio rural. Buscam-se, neste sentido, políticas integradas direcionadas para um desenvolvimento que garanta direitos sociais, através do acesso a bens e serviços e a oportunidade de inclusão social e econômica.

Assim, considerando o contexto de pobreza rural, das desigualdades sociais, agravadas no contexto político neoliberal dos anos 1990, decorrente da concentração

fundiária, da falta de empregos rurais, da baixa renda das famílias de pequenos proprietários agrícolas e das dificuldades de acesso às políticas públicas, o Estado brasileiro, na tentativa de superar o caráter setorial das políticas públicas, redefine sua estratégia de intervenção no campo adotando a abordagem territorial no planejamento de políticas públicas rurais.

A consolidação da política de desenvolvimento territorial ocorre nos anos 2000, embora sua instituição tenha se processado nos anos de 1990, e se dá por meio da criação de dois programas sociais, o Programa Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania, no governo do Partido dos Trabalhadores.

A abordagem territorial, a partir destes Programas, vem aprofundando metodologias de participação social nas políticas públicas como forma de estreitar as relações entre o Estado e a sociedade civil, a exemplo do que já vinha ocorrendo com os conselhos municipais de desenvolvimento rural. O Programa Territórios da Cidadania atua por meio de ações de diversos ministérios e secretarias (totalizando 22), tendo o Ministério do Desenvolvimento Agrário como carro chefe. Esta ação procura integrar políticas públicas com vistas a reduzir as desigualdades através da integração entre as diversas esferas governamentais (Federal, estadual e municipal) e a sociedade civil.

A formação dos Territórios da Cidadania foi institucionalizada pelo Estado, em 2008, como conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, que possuem uma identificação comum e coesão social e cultural. Seu eixo fundamental está no controle social das políticas públicas, na participação social e na descentralização política para a superação da pobreza rural. Essa institucionalidade política é uma proposta alternativa às interferências político-partidárias das oligarquias locais no processo decisório do desenvolvimento rural (DELGADO; LEITE, 2011).

Na concepção de Carniello (2014) a institucionalização desse Programa representa o cerne de uma nova estratégia proposta entre a sociedade civil e o Estado com a constituição do ciclo da gestão social: planejamento participativo; organização democrática, através da articulação e arranjos institucionais; coordenação descentralizada com definição de papéis, atribuições e tarefas; e controle social transparente com o monitoramento, acompanhamento, avaliação, negociação, ajustes e divisão de tarefas.

A seleção dos municípios que participam do programa se orientou tomando como critérios os seguintes aspectos: a) Territórios com menor IDH – índice de Desenvolvimento Humano, b) territórios que tenham maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família, c) concentração de assentados da reforma agrária e agricultura familiar, quilombola e indígena, d) territórios com maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e e) territórios com maior organização social (capital social).

Entretanto, mesmo expressando objetivos como a superação da pobreza e geração de trabalho e renda, o PTC não consegue modificar estruturas sociais arraigadas em convicções culturais e aspectos históricos em que se encontram inseridos os territórios. Carvalho (2012, p.128-129) considera que ele interfere em questões importantes, sem gerar grandes impactos, pois não se configura como o principal eixo da política do governo federal que tem foco nas ações desenvolvimentista com viés social.

A participação social, neste programa, se dá pela instância deliberativa em cada território formada por representantes da sociedade civil e do governo federal, estadual e municipal, denominada colegiado de desenvolvimento territorial. Dentro do colegiado de desenvolvimento territorial a identidade entre os sujeitos é um fator de motivação e participação.

Caniello *et al* (2012, p 13) analisando o entrecruzamento entre identidade participação afirmam que “teoricamente, a dialética entre identidade e participação no quadro da implementação de políticas públicas territoriais poderá redundar num círculo virtuoso de desenvolvimento humano”. Daí se verifica que o capital social é traduzido por um funcionamento eficiente de grupos semelhantes em torno de associações (PEREIRA; CARNIELLO; SANTOS, 2011), ampliando a capacidade de: facilitar decisões, reduzir assimetrias de informação e comportamentos oportunistas.

Neste sentido, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) considera o capital social como importante objeto de operacionalização de seus objetivos, uma vez que a existência de confiança, bem como de solidariedade e reciprocidade entre os sujeitos, a efetiva participação de cada membro e ainda o respeito às normas instituídas por estes grupos (PEREIRA, CARNIELLO e SANTOS, 2011) compreendem uma estratégia fundamental para o sucesso do programa. Por outro lado, o território constitui, na perspectiva dialética, uma arena de conflitos que se dão pelas relações de poder no ato de produzir e de viver por parte dos sujeitos sociais.

Tomando, portanto, os conflitos como elemento próprio da dinâmica social, a força do capital social atua não na invisibilização de tais conflitos, mas na possibilidade e estabelecimento de acordos que se podem construir no processo de tomada de decisão.

### **3 O CAPITAL SOCIAL E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

O desenvolvimento territorial tornou-se, recentemente, um desafio para os gestores públicos. Os conceitos de território e capital social, no sentido de *locus* da política de desenvolvimento, simultaneamente, ganham relevo nos dias atuais. O primeiro, território, é entendido neste trabalho como a delimitação dada pelas identidades socioeconômico cultural e ambiental entre um conjunto de municípios, conforme estabelece o PTC, já o segundo, capital social, é visto como um elemento que viabiliza resultados de políticas de maior alcance no território. Por sua vez, ele é considerado como uma

evolução social de cooperação de grupos e/ou entre grupos que participam do processo regional de desenvolvimento. A sustentabilidade das ações, e os resultados da política voltada para esse fim dependem, em grande parte, do capital social local.

A incorporação da ideia de capital social no âmbito do processo de planejamento e execução das políticas públicas pode assegurar melhoria no rendimento médio familiar, influenciando por sua vez as relações entre indivíduos ou grupos informais, segundo Putnam (1996). Da mesma forma, o crescimento da produção e, conseqüentemente, da renda média familiar estabelece outras relações com indústrias, ou mercados, capazes de expandir a liberdade econômica (SEN, 2000).

Soares, Abreu e Navaes (2010), em estudo junto às comunidades rurais de baixa renda em Pernambuco, encontraram resultados capazes de fazê-las concordar com Putnam (1996) e diversos outros autores, ao afirmarem que a visão do “Desenvolvimento como Liberdade”; e a formação de conselhos municipais é uma prova incontestante desse tipo de desenvolvimento, o participativo.

Favareto e Demarco (2003), analisando o crescimento do número de conselhos municipais de desenvolvimento rurais no Brasil a partir de 2001 e outros aspectos, apontam para suas falhas ou precariedade de funcionamento, porém detectam a oportunidade real da sociedade civil em assegurar sua participação política e de promover a gestão social com efetividade.

Nesse sentido, Marteleto e Silva (2004) destacam a importância da informação na sustentabilidade de redes sociais na redução dos custos de transação ao se fomentar o capital social em comunidades.

Em que pese a complexidade das redes da qual resultam as deficiências de funcionalidade desses conselhos, os ganhos com a participação nas políticas de desenvolvimento territorial compensam, e são de importância fundamental para a quebra do paradigma histórico da política brasileira, ou seja, a falta de participação popular na gestão da coisa pública.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS's), que são as instâncias mais capilares da Política de Desenvolvimento Territorial, encontram-se, segundo Favareto e Demarco (2003), no início do processo de territorialização, cujo contexto histórico, apesar de atenuado, persiste atualmente.

Nestas instâncias de participação, o capital social inclui aquele que consegue articular força política em seu território com vistas ao desenvolvimento local sustentável, e, integrando, não apenas a agricultura, mas as atividades que se relacionam, caracterizando assim um alto volume de capital social.

Em conselhos de baixo capital social sua funcionalidade atende apenas às demandas dos repasses de recursos que normativamente pressupõem o debate e a determinação pelo colegiado, sendo esse o tipo de funcionalidade mais frequente e que seguramente representa a maioria dos conselhos de desenvolvimento rural brasileiros.

Neste nível de capital social mais baixo, estão posicionados os conselhos que não conseguem cumprir as exigências legais e burocráticas, sendo, por esse motivo, avaliados como um grupo que apresenta desempenho sofrível em seu funcionamento (FAVARETO; DEMARCO, 2003).

Para finalizar, diante do exposto, destacamos os seguintes pontos em que as contribuições dos autores pesquisados foram úteis para tornar clara a presença do capital social na política de desenvolvimento territorial:

- O capital social é um processo cuja formação e reprodução se dá ao longo do tempo;
- A reprodução do capital social ocorrerá a partir do reconhecimento de seu poder simbólico, da forma instituída e dos benefícios auferidos;
- O capital social permite a formação de redes sociais de colaboração coletiva, fortalece as relações, promove o aumento do acesso à informação, o aumento do poder de barganha, a influência política, a solidariedade e o civismo;
- Possibilita ao território, um conjunto de normas eficientes e redes sociais benéficas, facilita a cooperação entre indivíduos do grupo que proporcionam efeitos positivos ao processo de desenvolvimento, ao gerar mais confiança na implementação de ações públicas.

Isto quer dizer que a interferência dos diferentes níveis de capital social na vida cotidiana das pessoas, na capacidade institucional dos gestores públicos e de seus espaços de convivência, poderá se traduzir em melhorias para as populações que vivem nestes territórios.

Deste ponto de vista, a abordagem territorial do Programa Territórios da Cidadania tem considerado e tomado como referência os usos e importância deste conceito na operacionalização de seus objetivos para a superação da pobreza rural no Brasil. Embora muitas críticas possam ser realizadas no tocante a materialização deste processo e da própria aplicação do conceito, o fato é que: estabelecida uma dinâmica de coesão social entre os sujeitos presentes na política, será possível pensar o desenvolvimento rural para além de uma visão setorial do rural, transformando este espaço em um lugar de vida para aqueles que nele vivem.

SILVA, Tarcísio Augusto Alves; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes; BRANCO, Gilberto. Social capital: concept and application in the context of territorial approach Brazilian. *ORG & DEMO* (Marília), v. 16, n. 2, p. 27-42, Jan./Jun., 2016.

**ABSTRACT:** We try to present in this paper various applications given to the concept of social capital discussed in the scientific literature. More specifically, we articulated this form of capital territorial approach that is being developed in Brazil, from the Citizenship Territories Program, led by the Ministry of Agrarian Development. The goal is to think like this kind of capital has been considered within the territorial perspective of implementation of public policies, especially for the Brazilian countryside.

**KEYWORDS:** social capital, territory, public policy.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v.15, n.43, p. 121-140, 2001.

BOURDIEU, P. **As formas do capital**. São Paulo: Papirus, 1989.

\_\_\_\_\_. **A reprodução** – Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

\_\_\_\_\_. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. São Paulo: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Escritos de educação**. In: NOGUEIRA, M. A; CATANI, A. (org). 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007

CANIELLO, M. et al. Identidade e participação social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: Um estudo comparativo. In: **Anais do 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 2012, Vitória, Espírito Santo, 2012.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. V. S. Ideias e práticas na gestão social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. **Sustentabilidade em Debate**. Brasília, v. 4, p. 19-40, 2013.

CARNIELLO, M. Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania na década inclusiva brasileira. In: **Anais do IX Congresso de Sociedades rurais latino-americanas: diversidade, contrastes y alternativas**. Cidade do México, México, 2014.

CARVALHO, Ananda **Possibilidades e limites do Programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no Território Região Central e no município de Santa Maria/RS**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, Rio Grande do Sul.

CAZELLI, S. **Ciência, cultura, museus, jovens e escolas: quais as relações?** 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação. Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

CAZELLI, S. et al. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, set./dez., 2010.

COLEMAN, James S. **Foundations of social theory**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

- COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**. Chicago, v. 94, p.95-120, 1988.
- DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismos dos atores. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, v. 54, n 1, 2011.
- FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Entre o capital social e o bloqueio institucional. In: **Anais do XI Congresso Brasileiro de Sociologia**. Campinas, 2003.
- HIGGINS, S. S. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005.
- LAZZARINI, S.G.; CHADDAD, F. R.; NEVES, M. F. **O conceito de capital social e aplicações para desenvolvimento e estratégia sustentável**. **Preços Agrícolas**, mai., p. 10-13, 2000.
- MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B. O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Revista Ciência da Informação**. Brasília, v.33, n.3, p.41-49, 2004.
- NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educação & Sociedade**. Campinas, ano XXIII, n. 78, abr., 2002.
- PEREIRA, J. R. O.; CARNIELLO, M. F.; SANTOS, M. J. Os instrumentos de mensuração do capital social: principais diferenças entre métodos reconhecidos mundialmente. In: **Anais do XIV Encontro latino Americano de Iniciação Científica**. São Paulo, 2011.
- PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia problemas e práticas**. Oeiras, n. 33, set., 2000. Disponível em <[www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n33/n33a06.pdf](http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n33/n33a06.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2013.
- PUTNAM, Robert D. Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**. Washington, v. 6, n. 1, p. 65-78, 1996.
- PUTNAM, R. **Bowling alone: The collapse and revival of american community**. New York: Simon and Schuster, 2000.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002..
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOARES, A. P. A.; ABREU, E. A. P.; NAVAES, A. M.(2010) A relação entre o capital social e o desenvolvimento local: o caso das comunidades rurais de baixo rendimento em Pernambuco. In: **Anais do 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Campo Grande, 2010.

---

Submetido em: 03/05/2015

Aceito em: 14/11/2015

