Usos e armadilhas políticas inerentes à versão putnamiana de capital social

AIRTON ADELAR MUELLER *

Resumo: Cerca de duas décadas depois de Robert Putnam ter publicado seus estudos sobre as disparidades regionais italianas em *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, o conceito de capital social encontrou seu espaço nas ciências sociais. Diferentes disciplinas fizeram dele uma ferramenta analítica, definições distintas surgiram e trabalhos empíricos proliferaram. Boa parte deles, no entanto, tende a convergir no sentido de destacar a sua importância no crescimento econômico, no fortalecimento da democracia e no desenvolvimento humano. Sendo tais processos indissociáveis de opções políticas coletivas, tem-se que o capital social também pode ser usado e manejado de maneira muito diversa, condizente com a pluralidade do espectro político ideológico de cada sociedade. Neste sentido, argumentamos aqui que a leitura predominante deste conceito, ancorada em Putnam, é plenamente compatível com uma visão neoliberal de desenvolvimento e que isto conduz à naturalização e à legitimação de desigualdades sociais e, especialmente, de disparidades espaciais de desenvolvimento, e não à sua superação. É justamente aí que reside certa "cilada política", na medida em que indivíduos e grupos desfavorecidos, ou regiões pouco desenvolvidas, desconsideram esta possibilidade.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; legitimação de desigualdades; neoliberalismo; meritocracia; capital social; Robert Putnam.

Abstract: Nearly two decades after the publication of *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Robert Putnams' studies on regional disparities in Italy, the concept of social capital is widely used in the social sciences. Social capital then has been adopted by different disciplines as an important analytical tool, from which different definitions were developed and empirical studies proliferated. Being such processes inseparable from collective political choices, it follows that social capital can also be used and handled very differently, befitting the plurality of the political-ideological spectrum of every society. In that sense, this paper argues that the predominant reading of this concept leads actually to naturalization and legitimizing of both social inequalities and especially spatial development disparities, not to its overcoming. And herein lies the "political trap", where disadvantaged individuals and groups or underdeveloped regions disregard this possibility.

Key words: regional development; legitimizing inequality; neoliberalism; meritocracy; social capital; Robert Putnam.

* **AIRTON ADELAR MUELLER** é Doutorando em Sociologia no Instituto de Estudos Latino Americanos na Universidade Livre de Berlim - Alemanha.

Introdução

Dentre as várias teorias que buscam entender e explicar disparidades espaciais de desenvolvimento a do capital social conquistou seu espaço nos meios acadêmicos e políticos nos últimos anos. O cientista político norte-americano Robert Putnam ganhou notoriedade ao explicar os distintos desempenhos das regiões administrativas italianas a partir das diferentes dotações de capital social de cada uma delas. Em termos gerais, Putnam considera capital social como um recurso coletivo intangível decorrente das e inerente às respectivas culturas regionais. Estas, no caso italiano, seriam caracterizadas: ou pela existência de cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por uma rica e densa vida associativa e por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração ou, por uma cultura familista amoral, segundo o qual os indivíduos visam maximizar a vantagem material e imediata da família nuclear, prevalecendo um cenário quase que *hobesiano*, com reduzidas possibilidades de ações cooperadas e coletivas.

O Banco Mundial certamente foi uma das principais instituições responsáveis pela propagação do conceito de capital social de roupagem putnamiana dentro dos debates ligados ao desenvolvimento. Nas palavras de um de seus especialistas, Christian Grootaert, até então se ignorava como os atores econômicos interagem e se auto-organizam para gerar crescimento e desenvolvimento. Tal compreensão teria se tornado possível a partir do conceito de capital social. Por isso, em sua opinião o elo perdido teria finalmente sido encontrado, pois, para ele "o elo perdido é o capital social" (GROOTAERT, 1998, p. 1), [tradução do autor]. Decorrente disso, as culturas locais e regionais, ao invés de serem consideradas obstáculos ao desenvolvimento passaram a ser vistas como parte ativa da obtenção do mesmo. Assim, diferentes padrões culturais criariam distintas formas e quantidades de capital social, devendo estas ser compreendidas e canalizadas para a obtenção de melhores resultados nos processos de desenvolvimento.

Aqui busca-se argumentar que tal leitura deste conceito, apesar de já bastante discutido, contém uma armadilha política que tem passado despercebida por parte de muitos dos interessados no tema. Entendemos que o conceito putnamiano de capital social se coaduna facilmente aos preceitos neoliberais ao aplicar a lógica da meritocracia individual à esfera coletiva. Ou seja, se as culturas são distintas e se elas são uma variável explicativa relevante, tem-se uma explicação primordialmente endógena das mencionadas disparidades. O que leva ao corolário de que cada região tem aquilo que fez por merecer em termos de desenvolvimento, condizente com sua cultura e os respectivos aspectos quantitativos e qualitativos do capital social daí decorrentes. Desta forma, explicar disparidades espaciais via capital social do tipo putnamiano conduz à naturalização e à legitimação das mesmas. Assim, são as regiões mais desenvolvidas que mais razões encontram para destacar sua cultura como variável explicativa de sua condição privilegiada. É justamente aí que reside uma espécie de "cilada política". Esta se dá porque quando regiões pouco desenvolvidas assumem e reproduzem o discurso putnamiano, acabam por legitimar as disparidades e assumir o ônus da superação ou continuidade das mesmas.

Desenvolvimento, cultura e capital social

Possivelmente poucos conceitos nas ciências sociais tiveram repercussão tão abrangente como o de capital social. Especialmente depois da publicação, em 1993, do livro de Robert Putnam sobre as desigualdades regionais na Itália: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Nesse estudo, para explicar a diferença de desempenho dos governos e das economias regionais daquele país, o autor atribuiu importância quase que decisiva à maior/menor presença ou ausência de capital social nas respectivas regiões.

> Fortes tradições de engajamento cívico – comparecimento às eleições, número de leitores de jornais, participação em sociedades orfeônicas e círculos literários, Lions Clubes e os clubes de futebol amador – são as características de uma região próspera. (...) Essas comunidades não se tornaram cívicas simplesmente porque eram ricas. O registro histórico sugere fortemente justamente o contrário: elas se tornaram ricas por serem cívicas. O capital social incorporado em normas e redes de engajamento cívico parece ser uma pré-condição para o desenvolvimento econômico, bem como para o governo eficaz (PUTNAM, 1993a, p. 3) [tradução do autor].

Para ele, "capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (PUTNAM, 2000, p. 177). Já em *Solo en la bolera* (PUTNAM, 2002) o autor reafirma algumas de suas definições anteriores, mas também expande suas concepções. Neste sentido ele passa também a considerar que este capital pode afetar a produtividade tanto de indivíduos quanto de coletividades (grupos). Pois, "el capital social tiene una faceta individual y otra colectiva, un rostro privado y un rostro público" (PUTNAM, 2002, p. 16), podendo ser, portanto, "un bien privado y un bien público al mismo tiempo" (PUTNAM, 2002, p. 17). Entretanto, sua atenção e seus procedimentos empíricos continuam dando ênfase aos aspectos coletivos do capital social, pois para ele "[...] capital social está estrechamente relacionado con lo que algunos han llamado 'virtud cívica' (PUTNAM, 2002, p. 14).

De forma semelhante a Putnam, Fukuyama (1996) foi outro cientista social que contribuiu sobremaneira para a consolidação de uma visão culturalista do conceito de capital social. Ele manifesta sua parcial discordância da teoria econômica neoclássica, dizendo que ela está correta em até 80% de suas afirmações quanto ao caráter egoísta e racional dos seres humanos. "Em outras palavras, comportamento social, por conseguinte moral, coexiste com um comportamento auto-interessado e maximizador de utilidade em diversos níveis", (FUKUYAMA, 1995, p. 21). Para ele a premissa do *homo econômicus* peca ao não levar em consideração justamente o papel das normas culturais de cada sociedade como fatores que interferem no comportamento dos indivíduos e, consequentemente, na formatação do perfil econômico de cada uma delas. Assim, em observância a estas normas, poderiam indivíduos racionais voluntariamente tomar decisões que contrariam a lógica da maximização do interesse econômico individual. Pressuposto até então inquestionável pelos economistas neoclássicos. Entretanto, para Fukuyama, o resultado

disso não seria necessariamente perda de eficácia ou dinamismo econômico, pelo contrário. Para ele "a maior eficiência econômica não é necessariamente obtida por indivíduos racionais auto-interessados, mas, antes, por grupos de indivíduos que, devido a uma comunidade moral preexistente, são capazes de trabalhar juntos eficientemente" (FUKUYAMA, 1996, p. 36). Por isso, no seu entendimento, "a variável importante não é a política industrial *per se*, mas, a cultura" (FUKUYAMA, 1996, p. 37).

Conforme mencionado, tal forma de entender capital social como inerente a culturas regionais, torna essas culturas instrumentais ao desenvolvimento. E, sendo o desenvolvimento indissociável das distintas opções políticas em disputa em cada contexto, torna também o capital social um instrumento que não pode ser visto de forma neutra ou despolitizada. Neste sentido, diferentes autores, tais como Lechner (2000), Harris (2002) e Durston (2003), apontam que este conceito pode ser visto a partir de distintos ângulos político-ideológicos. Para Durston (2003), por exemplo, o capital social, como qualquer conceito ou recurso, pode ser usado com finalidades políticas amplamente distintas, atendendo a interesses daqueles que o possuem e o manejam. Desta forma as próprias definições conceituais, e as decorrentes sugestões de seu uso, conteriam conteúdos ideológicos que variam desde um extremo conservador até um extremo progressista.

Tanto Lechner (2000) quanto Durston (2003) entendem que no extremo conservador este termo estaria mais ligado à manutenção de estruturas familiares e ordem moral baseadas em valores tradicionais. Isto significaria compromisso e conformidade em manter as atuais estruturas sócio-econômicas. Visão esta imbricada com determinismo cultural e pautada numa concepção de ser humano interessado na maximização dos ganhos individuais de forma racional. No extremo oposto haveria, segundo Durston (2003), uma preocupação em usar tal conceito no sentido de promover a cidadania, o pluralismo, a democratização e o empoderamento de setores sociais excluídos, visando a redução das desigualdades sociais. Ou seja, aqui predomina a percepção da necessidade de transformação das estruturas sociais vigentes, consideradas essencialmente injustas.

Mesmo que o posicionamento político-ideológico de Putnam seja explícito em prol de um resgate do coletivismo comunitário como forma de fazer frente às ameaças de desintegração social decorrentes da crescente anomia da sociedade liberal, entendemos que sua abordagem, bem como a de Fukyama, são ambas totalmente compatíveis com um enfoque neoliberal do conceito. A desconsideração de tais compatibilidades é que, a nosso ver, pode representar a ampla difusão, possivelmente até mesmo por críticos ao neoliberalismo, desta abordagem em detrimento de outras.

A versão neoliberal do capital social: uma leitura crítica

Segundo as conclusões de Putnam, um dos aspectos da desigualdade de desenvolvimento seria a desigual distribuição/existência de capital social. Então, a solução óbvia daí decorrente seria investir em capital social. Considerando que vivemos em um mundo regido predominantemente por políticas liberais, e consequentemente pela predominância das regras do

mercado em detrimento do intervencionismo estatal, é dentro deste contexto que os desdobramentos políticos e o uso do capital social precisam ser entendidos, e isto tanto na sua versão individual quanto coletiva. Sabemos que Putnam interessa-se especialmente pelo aspecto coletivo do capital social, mas, conforme mencionado, ele também reconhece o capital social como um atributo individual que, portanto, pode aumentar a produtividade tanto de indivíduos, quanto de coletividades.

Sob a ótica liberal, no âmbito individual, tal discurso é entendido como fator de empregabilidade e êxito individual no mercado de trabalho (FRÈRE, 2009), (GRANOVETTER, 1995). Então, as discussões em torno do desemprego são direcionadas para a capacidade/incapacidade dos indivíduos para construírem suas redes sociais como forma de se manterem ativos no mercado de trabalho, sem que sejam abordados fatores estruturais e/ou conjunturais que causam demissões ou contratações, que criam postos de trabalho ou os eliminam. Ou seja, se o foco está na capacidade de construção de redes (capital social individual), tem-se uma abordagem compatível, e portanto coerente, com o discurso da meritocracia liberal. Neste caso a concepção meritocrática e individualista das relações sociais é aplicável tanto na explicação das diferenças de posse de capital social de um individuo para outro, quanto na explicação dos resultados decorrentes de sua posse – no caso, estar ou não empregado.

Já no âmbito coletivo, ele é visto como um substituto do governo, uma espécie de determinante da capacidade de competição de empresas, regiões, países e de inclusão dos marginalizados no jogo do mercado (HARRIS, 2002). Então, para reduzir a pobreza foca-se no associativismo local, na auto-ajuda e no papel ativo da sociedade civil, sendo o encorajamento destas ações o papel dos governos. É o que torna o conceito atrativo aos diferentes matizes políticos, uma vez que se mostra como uma solução de baixo custo, e ao mesmo tempo contém um apelo democrático ao ressaltar e requisitar a participação e o engajamento da população.

Para Mayer e Rankin (2002) e Mayer (2001) tanto no norte pós-fordista quanto no sul pós-colonial, as formas de redução da pobreza convergem sob a rubrica do capital social. O Banco Mundial, a Fundação Ford, a União Europeia, e muitos governos defendem, segundo as autoras, as bases sociais e culturais do crescimento econômico, as associações locais, a confiança e valores comuns como forma de empoderar setores sociais marginalizados, de um lado, e de outro, como formas de corrigir falhas do Estado e do Mercado. O que estaria manifestado na proliferação de programas de microcrédito, micro-empreendedorismo e crescimento do terceiro setor. Os promotores destas formas de combate à pobreza, em seus apelos por solidariedade, empoderamento, participação e inclusão evocariam histórias de movimentos que tendem a contestar a cultura e a ideologia dominantes. Entretanto, a preocupação maior de seus promotores seria a de usar tais solidariedades como garantia da sustentabilidade financeira dos projetos, visando atender, assim, às preocupações dos organismos financiadores.

Marco importante desta nova forma de combate à pobreza seria o papel empreendedor a ser desempenhado pelos marginalizados e pobres. O que, além de compensar os efeitos nocivos

de neoliberalismo, teria o papel de estender a racionalidade econômica para as regiões ainda não totalmente penetradas pelo capitalismo e desobrigar o Estado de suas tarefas, uma vez que os próprios pobres é que, ao se tornarem empreendedores e capazes de agir solidariamente, seriam os responsáveis pela superação de sua condição. Ou seja, ao contrário do que Putnam (2000) afirma, – que uma sociedade forte resulta em Estado forte – a aplicação prática deste conceito na forma das referidas estratégias de desenvolvimento, resultaria, isto sim, no enfraquecimento do papel do Estado e não em seu fortalecimento. Além disso, tais formas de ação, segundo as autoras supracitadas, focam a mobilização de forças da comunidade/vizinhança, sem analisar ou promover a resistência às causas estruturais causadoras da exclusão e marginalização dos próprios mobilizados. Assim, a teoria do capital social seria muito mais uma forma de acomodar os descontentes e desviar a atenção dos problemas maiores, do que uma forma de transformação social. "Até agora a teoria do capital social, tal qual aplicada ao desenvolvimento (comunitário) tem desempenhado um papel sobretudo acomodacionista – na verdade, ideológico – *vis-à-vis* o projeto neoliberal, tanto no Norte e Sul" (MAYER; RANKIN, 2002, p. 807) [tradução do autor]. Por isso, mobilizações adversárias ao sistema, como por exemplo, movimentos anti-globalização e movimentos de sem-teto, também deveriam ser incluídas no debate do capital social.

Considerações finais

Fazendo-se uma síntese interpretativa destas avaliações críticas, pode-se dizer que aqueles que olham para o passado através de uma lente putnamiana entendem que os países/regiões ricos o são porque têm hábitos e costumes que levaram a isso e, consequentemente, os pobres não alcançaram o desenvolvimento por terem hábitos e costumes diferentes. Em outras palavras: porque sua cultura lhes impede de agir coletivamente, lhes impede de confiar uns nos outros, lhes impede de pensar no bem comum. Assim, de forma sutil está implícita uma explicação sobre a responsabilidade quanto ao desenvolvimento e a pobreza. Ao focar somente os aspectos sócio-culturais está sendo dito que a responsabilidade pela pobreza é dos próprios pobres. E, indiretamente está sendo dito que há culturas mais aptas ao desenvolvimento que outras. O que implica um discurso que naturaliza, legitima e justifica as desigualdades. E esta é uma das armadilhas inerentes ao uso do conceito de capital social na medida em que indivíduos ou grupos desfavorecidos, ou regiões pouco desenvolvidas, e até mesmo movimentos sociais, assimilam e reproduzem este discurso.

Ao mesmo tempo, olhando para o futuro através da mesma lente putnamiana, está sendo dito que para haver desenvolvimento é preciso ter determinados hábitos culturais. A saber, os hábitos dos povos que hoje são considerados desenvolvidos, uma vez que já teriam se mostrado eficazes. Assim, se subentende que para haver desenvolvimento é preciso ocorrer a modificação de hábitos e costumes dos povos pobres. O que, no extremo, aponta para uma homogeneização cultural como caminho para o desenvolvimento. Ainda olhando para o futuro, o discurso do capital social de roupagem Putnamiana se mostra cheio de potencialidades. Causa a impressão de que nada é impossível. Basta um pouco mais de organização, um pouco

mais de confiança e engajamento e os problemas serão resolvidos. Com isso também se joga a responsabilidade pela continuidade, ou superação, da pobreza sobre os pobres. O que se torna legitimado na medida em que o *mainstream* se mostra aberto à participação, que é justamente o que muitos movimentos sociais reivindicam.

Por isso, na opinião de Harriss (2002), o discurso do capital social putnamiano, difundido e empregado pela maior instituição voltada ao desenvolvimento no mundo, o Banco Mundial, é uma forma de despolitizar o debate em torno do desenvolvimento. Segundo suas palavras: "a prossecução das principais políticas econômicas é apoiada em ideias e atividades que são apresentadas como sendo relativas à participação democrática, mas têm o efeito de despolitização e desarme de lutas populares por uma distribuição mais justa de recursos e oportunidades" (HARRISS, 2002 p. 13), [tradução do autor].

Desta forma, sustenta-se aqui ser o discurso predominante do capital social, um discurso que, em contextos de disparidades sociais e espaciais, convém mais a quem nada quer mudar do que àqueles que potencialmente seriam os beneficiados. Especificamente no que tange às disparidades espaciais de desenvolvimento, tal abordagem oferece uma explicação baseada apenas em aspectos endógenos de cada recorte espacial estudado. E, com isso, oculta questões mais estruturais, desvia as atenções às inter-relações entre pobreza/riqueza, desenvolvimento/subdesenvolvimento e ainda transfere responsabilidades aos elos fracos da corrente. Ou seja, entender o capital social como um aspecto cultural que explica o desenvolvimento desigual de regiões e países, também é compatível com uma concepção liberal-meritocrática de desenvolvimento. As regiões que se desenvolveram, o fizeram por merecer, as não desenvolvidas também têm o que merecem. O que, politicamente, mais convém àquelas regiões já mais desenvolvidas, bem como aos indivíduos mais abastados em qualquer região. Pois com o uso do capital social dentro de uma lógica meritocrática (seja individual ou coletiva) se oblitera debates que vinculem pobreza com riqueza, desenvolvimento com subdesenvolvimento.

Referências

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. In: ATRIA, Raul (et. al) **Capital social y reducción de la pobreza en la América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma.** Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

FRÈRE, Bruno. Sozialkapital und der ‚Neuer Geist des Kapitalismus". Die Ideologie des vernetzten Menschen und neue Wege der Ausbeutung. **Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen**, Jg. 22, 3, 2009.

FUKUYAMA, Francis. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade.** Tradução de Alberto Lopes. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

GRANOVETTER, Mark. **Getting a Job*:* A Study of Contracts and Careers** - 2nd Ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

GROOTAERT, Christian. Social Capital: The missing link? In: World Bank. Social Capital Initiative. Working Paper Nº 3, Washington DC, 1998. Disponível em: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/0,contentMDK:20502531~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:244363,00.html. Acesso em 13.01.2012.

HARRISS, John. **Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital.** Anthem Press, London, 2002.

LECHNER, Norbert. Desafios de un desarollo humano: individualización y capital social. In: KLIKSBEERG, B e TOMASSININ, L. (org.). **Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarollo.** Buenos Aires: BID / Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000. p. 101-127.

MAYER, Margit. Soziales Kapital und Stadtentwicklungspolitik, Ein ambivalenter Diskurs. In: HAUS, M. (org.). **Lokale Politik, soziales Kapital und Bürgergesellschaft**. Opladen: Leske+Budrich, 2001.

MAYER, M.; RANKIN, K. N. Social Capital and (Community) Development: A North/South Perspective. **Antipode**, v.34, n.4 p. 804-808, 2002.

PUTNAM, Robert D. **Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana**. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da tália moderna**. 2ª Ed. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

PUTNAM, Robert. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. **The American Prospect.** March 21, 1993a.

Recebido em 2013-03-07
Publicado em 2013-06-11