

CAPITAL SOCIAL: UMA REVISÃO TEÓRICA NA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA¹

SOCIAL CAPITAL: A THEORETICAL REVIEW FROM A SOCIOLOGICAL PERSPECTIVE

Samuel Correa Duarte²

UFMA: <https://orcid.org/0000-0003-3169-3383>

Lia Pinheiro Barbosa³

UECE: <https://orcid.org/0000-0003-0727-9027>

DOI: [10.21680/1982-1662.2024v7n40ID35978](https://doi.org/10.21680/1982-1662.2024v7n40ID35978)

Resumo

O presente artigo consiste em revisão teórica sobre o conceito de capital social na perspectiva sociológica. A exposição está organizada em torno de um conjunto de noções que, em nosso entendimento, abrangem as propriedades centrais para a compreensão do capital social: normas, confiança, *networks* e governança. A partir do exame de literatura especializada, identificamos que as normas e valores constituem a base sobre a qual se forma o capital social a partir da criação de condições favoráveis para a cooperação e o desenvolvimento da confiança mútua; a partilha de saberes e conhecimentos contribui para a constituição de redes de confiança e o acesso a recursos coletivos; as práticas deliberativas contribuem para formação do capital social por meio da legitimação argumentativa, equalização das diferentes

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, para Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, através do Edital PDSE/CAPES 47/2017.

² E-mail: samuel.correa@ufma.br

³ E-mail: lia.barbosa@uece.br

formas de percepção da realidade e a circulação de informações que potencializam os processos de tomada de decisão e, por fim, a governança se relaciona com o capital social na medida em que implica a partilha de poder, potencializando as expressões dos atores sociais que tomam parte numa ação coletiva. Espera-se que o presente texto contribua para o debate sobre o tema em tela e o aprofundamento do uso do conceito de capital social nas mais diversas áreas da realidade social.

Palavras-chave: Capital social. Normas. Confiança. *Networks*. Governança.

Abstract

This article consists of a theoretical review on the concept of social capital from a sociological perspective. The exhibition is organized around a set of notions that, in our view, encompass the central properties for understanding social capital: norms, trust, networks and governance. From the examination of specialized literature, we identified that norms and values constitute the basis on which social capital is formed from the creation of favorable conditions for cooperation and the development of mutual trust; the sharing of knowledge and knowledge contributes to the creation of networks of trust and access to collective resources; deliberative practices contribute to the formation of social capital through argumentative legitimization, equalization of different forms of perception of reality and the circulation of information that enhance decision-making processes and, finally, governance relates to social capital in the insofar as it implies the sharing of power, enhancing the expressions of the social actors who take part in a collective action. It is hoped that the present text will contribute to the debate on the subject in question and the deepening of the use of the concept of social capital in the most diverse areas of social reality.

Keywords: Social capital. Norms. Trust. Networks. Governance.

Introdução

O presente artigo consiste em revisão teórica sobre o tema do capital social. Podemos aqui distinguir três formas de capital: físico, que consiste num bem privado conversível em itens de interesse de seu portador; humano, o qual configura o conhecimento adquirido pelo ator no curso da vida e que lhe permite responder às demandas cotidianas; social, como a capacidade de articulação coletiva derivada da normatividade que orienta as relações sociais. De acordo com Coleman (1998a, p. 382) “if physical capital is wholly tangible, being embodied in observable material products, and human capital is less tangible, being embodied in the skills and knowledge acquired by an individual, social capital is still less tangible”⁴.

Para uma definição inicial de capital social, recorreremos a Fukuyama (1996, p. 378): “social capital can be defined simply as the existence of a certain set of informal values or norms shared among members of a group that permits cooperation among them”⁵, de modo que o capital social contribui para a constituição de networks capazes de alavancar interesses comuns. Ostrom (2000) pensa o capital social como o veículo que permite aos capitais físico e humano serem empregues de forma eficaz na promoção de interesses coletivos, porque viabiliza uma concertação quando aos fins que se deve buscar – *means to an end*. Nessa linha, Coleman (1994; 1998a) anota que a articulação coletiva pode propiciar melhorias na qualidade de vida das partes envolvidas, de modo a que o capital social tenha seu valor de uso verificado em ambiente coletivo para fins socialmente definidos.

D’Araújo (2010) descreve que o capital social é composto basicamente por confiança, normas e reciprocidade, que alimentam a participação cívica e promovem a cooperação para a provisão de bens coletivos. Nesse mesmo sentido, podemos identificar os padrões culturais como elementos-chave para a vigência das normas, e da reciprocidade como fundamento da sociabilidade. Argumenta Inkeles (2001, p. 22-23) que “cultural patterns of different communities play a critical role as a form of

⁴ “Se o capital físico é totalmente tangível, estando incorporado em produtos materiais observáveis, e o capital humano é menos tangível, estando incorporado nas habilidades e conhecimentos adquiridos por um indivíduo, o capital social é ainda menos tangível” (tradução nossa).

⁵ “O capital social pode ser definido simplesmente como a existência de um certo conjunto de valores ou normas informais partilhados entre os membros de um grupo que permite a cooperação entre eles” (tradução nossa).

social capital in affecting the chances for that community's success in economic, political, military, and other endeavors”⁶.

Christoforou (2015) explica que a confiança, as normas sociais e as *networks*, formam a tríade básica que está na origem do capital social. A importância da normatividade reside em facilitar a coordenação de ações envolvendo uma constelação de atores interessados na provisão de bens coletivos. As normas sociais, em conjunto com as *networks*, estruturam a participação em organizações, a partir da definição dos direitos e deveres que vinculam as partes envolvidas. Ademais, normas aceitas de modo generalizado reduzem as incertezas nas interações, estabilizando as condições para a cooperação no longo prazo.

Na lógica da ação coletiva descrita por Mancur Olson (1999), um bem público não é provido espontaneamente, ainda que seja explicitamente do interesse majoritário dos sujeitos implicados. Os vícios privados não geram o bem comum por algum mecanismo automático. A explicação reside na tendência, por cálculo racional, da prática do comportamento *free-rider*, de modo que o ator autocentrado busca usufruir de benefícios sem contribuir para a sua produção coletiva (Higgins, 2005). O engajamento de atores sociais na produção de capital social pode ser entendido enquanto parte de uma busca por ganhos individuais e, ao mesmo tempo, como uma articulação coletiva com vistas à obtenção de vantagens partilhadas (Lin, 2001b). Para evitar a erosão do esforço coletivo na provisão de um bem é preciso então haver mecanismos de coerção e/ou incentivos seletivos que induzam o engajamento. Nanetti e Holguin (2016, p. 30) ressaltam que o capital social “provide benefits to the general public – indeed benefiting even free riders who do not contribute to its accumulation”⁷.

Devemos observar que a noção de capital social foi incorporada pela linguagem de inúmeros governos com vistas a fazer frente a problemas correlacionados com a integração social – situações em que a mobilização social é demandada para a efetivação de determinada atividade pública, recorre-se ao conceito de capital social

⁶ “Padrões culturais de diferentes comunidades desempenham um papel crítico como forma de capital social, afetando as chances de sucesso dessa comunidade em empreendimentos econômicos, políticos, militares e outros” (tradução nossa).

⁷ “O capital social gera benefícios ao público em geral - na verdade beneficiando até mesmo free riders que não contribuem para a sua acumulação” (tradução nossa).

com vistas a produzir um efeito prático de agregação social por meio de algum vetor cultural ou normativo (Edwards; Franklin; Holland, 2006). Nesse sentido é que Putnam (2006, p. 180) diz que “uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado”.

A seguir, adentramos à análise das propriedades básicas constitutivas do conceito de capital social. A exposição está organizada em torno de um conjunto de noções que, em nosso entendimento, abrangem as propriedades centrais do conceito de capital social: normas, confiança, *networks* e governança. Apontamos também para um conjunto subsidiário de noções que mantém estreita relação com o tema em tela: valores, reciprocidade, participação e gestão. As condições de produção de relações de reciprocidade e confiança mútua estão em debate, podendo ser percebidas sob uma lógica instrumental, baseada numa relação custo/benefício, e/ou também numa lógica cultural, focada na constituição de relações de retribuição e solidariedade. Está em pauta a relação entre indivíduo e coletividade, bem como suas possibilidades de integração numa sociedade altamente fragmentada. Nesse sentido, a ideia e prática da participação ganham destaque, visto que a dinâmica social implica algum nível de envolvimento dos atores sociais. A contribuição de Ostrom (1992; 2000; 2009) tem papel central nessa abordagem, consorciada com autores como Bourdieu (1989); Coleman (1994); Fukuyama (1996); Olson (1999); Putnam (2006) *et al.*, estabelecendo as bases do debate em torno do conceito de capital social.

Normas

O ponto basilar para a compreensão do capital social consiste na normatividade, visto que essa permite a cooperação, formando redes de confiança partilhada, trabalho e integração social. As normas ensejam o respeito às obrigações contratadas entre os atores sociais (Higgins, 2005). Anh e Ostrom (2008, p. 72) entendem que, “broadly speaking, social capital is a set of prescriptions, values, and relationships created by individuals in the past that can be drawn on in the present

and future to facilitate overcoming social dilemmas”⁸. Essa percepção evidencia que o capital social é uma produção coletiva, de longo prazo e passível de uso em contexto interativo. Sua aplicação à realidade é consistente com situações nas quais a consecução de interesses partilhados depende da articulação de *joint venture*.

Robert Putnam (2006, p. 23) afirma que “as normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político”. Os valores sociais relacionados ao capital social se encontram consubstanciados nas normas que regem as relações sociais de um grupo no contexto da institucionalidade que o abriga (Higgins, 2005). A relevância das normas é que permitem o controle mútuo das relações sociais a partir de um mecanismo impessoal. A conduta individual passa a ser objeto de escrutínio dos pares, gerando um sistema de autocontrole que é reforçado pela existência de sanções aplicáveis aos casos de não conformidade.

Koput (2010, p. 19) entende que “norms are reinforced through support, status, or other rewards, as well as through sanctions”⁹, de modo que configuram códigos de conduta que criam expectativas generalizadas de cooperação – o compromisso normativo cria um sistema de obrigações mútuas. Essas obrigações repousam sobre a fiabilidade dos atores e dinamizam as *networks* que interligam os atores. Assim, a origem do capital social está associada com interações sociais reiteradas, nas quais a reputação dos atores envolvidos transmite confiança recíproca, de modo a tornar fiável a cooperação a longo termo.

Sobre a coesão social, Ostrom e Ahn (2009) apontam para os mecanismos institucionais que operam a inclusão e exclusão dos partícipes como o elemento central, na medida em que refletem a normatividade aplicada ao reconhecimento interpessoal dos atores envolvidos numa ação. Correlato a essa observação, podemos aduzir a percepção de Koput (2010, p. 19) sobre as obrigações, entendidas como uma espécie de “credit slips you give when someone else does a good turn for you and

⁸ “Em termos gerais, o capital social é um conjunto de prescrições, valores e relações criadas por indivíduos no passado que podem ser utilizadas no presente e no futuro para facilitar a superação de dilemas sociais” (tradução nossa).

⁹ “Em termos gerais, o capital social é um conjunto de prescrições, valores e relações criadas por indivíduos no passado que podem ser utilizadas no presente e no futuro para facilitar a superação de dilemas sociais” (tradução nossa).

which you receive when you do a good turn for another”¹⁰. As funcionalidades do capital social estão disponíveis para indivíduos engajados na produção de bens coletivos a partir das relações sociais estabelecidas, com base na normatividade e reciprocidade – as oportunidades de intercâmbio entre os atores geram ganhos coletivos pela circulação de recursos materiais, saberes e competências (Coleman, 1994; Coleman, 1998a; Portes, 2000).

Ao afirmar a ligação originária entre a normatividade e a criação de capital social, não significa que a norma per si seja causa suficiente para induzir a construção de relações de confiança. A norma é, portanto, causa interveniente para a geração de capital social. A norma também demanda sua correta aplicação à realidade e, quando necessário, sua adaptação ao contexto da interação, como aponta Ostrom e Ahn (2009, p. 29) “when the mandates from relevant laws and official regulations are deemed impractical or improper, individuals may devise their own working rules”¹¹, isso implica o reconhecimento da importância da governança para dirimir as questões relativas às normas na prática.

O capital social cria as bases para a confiança disseminada e permite a convergência de sujeitos autointeressados na consecução de bens e produtos compartilhados. Nesse sentido, normas e valores sustentam as interações e os contratos consignados pelos indivíduos, ou seja, as obrigações assumidas devem ser observadas. Os aparatos institucionais podem ser mobilizados para a produção de ações coletivas e os atores corporativos podem atuar com esse objetivo, tornando viável a cooperação (Coleman, 1993, 1998b). As conexões horizontais entre partícipes de uma ação coletiva produzem um efeito contágio sobre as instituições, reforçando os valores e normas que estão na base da criação de capital social. A janela de oportunidades para a cooperação reiterada permite um aprendizado cívico e a expansão da confiança generalizada. Sendo assim, podemos assumir que “groups and associations function as

¹⁰ “Em termos gerais, o capital social é um conjunto de prescrições, valores e relações criadas por indivíduos no passado que podem ser utilizadas no presente e no futuro para facilitar a superação de dilemas sociais” (tradução nossa).

¹¹ “Quando as ordenanças contidas em leis e regulamentos oficiais relevantes são considerados impraticáveis ou impróprios, os indivíduos podem elaborar as suas próprias regras de trabalho” (tradução nossa).

a school of democracy, in which cooperative values and trust are easily socialized”¹² (Stolle, 2003, p. 23).

Häuberer (2011) anota que existem condições *sine qua non* para a produção de normas efetivas, destacando que sobre as ações dos partícipes devem incidir externalidades que reduzam as margens para comportamentos desviantes e, ao mesmo tempo, reafirmem o pertencimento a uma coletividade – a estrutura social. De acordo com Herrero (2004) as externalidades devem ser entendidas como efeitos indiretos gerados sobre atores sociais que se situam no ambiente abrangente de uma ação coletiva – a sociedade civil em termos gerais. Isso significa que um sistema de provisão de bens públicos deve ser sensível a demandas externas, por exemplo, originadas de movimentos sociais e ambientais. Jawdat (1999) explica que, por um lado, há uma demarcação dos limites institucionais a partir de um conjunto de objetivos e normas pré-definidos, de outro lado, os padrões de interação são forjados pela experiência dos atores no âmbito institucional.

Higgins (2005) entende que as normas são fundamentais para tornar factível o controle social e facilitar a ação dos sujeitos no contexto coletivo. O capital social aqui pode ser percebido como tributário do sistema normativo, a partir do qual os sujeitos interagem com vistas a prover suas demandas. Häuberer (2011) lembra que a estrutura social permite a criação continuada de marcos normativos e que as normas orientam o comportamento dos atores nas suas relações sociais, tornando mais previsíveis as interações, reduzindo os custos operacionais. A contrapartida da normatividade é a existência de um corpo de sanções aplicáveis em caso de eventuais desvios.

Basu (2009) compreende que o capital social pode ser encapsulado em normas e práticas que orientem as decisões de forma consensual e viabilizem a gestão. Um dos pilares da gestão consiste em que as decisões numa organização sejam articuladas com as técnicas adequadas, os recursos necessários e os procedimentos eficazes para atingir os objetivos desejados. Em relação aos aspectos procedimentais, estes são tributários da normatividade que rege a organização. Higgins (2005, p. 236) aponta

¹² “Grupos e associações funcionam como uma escola de democracia, na qual os valores cooperativos e a confiança são facilmente socializados” (tradução nossa).

que “as normas sociais, enquanto elementos que funcionam como capital social, têm duas funções básicas: prevenir os efeitos negativos que uma ação individual possa ter sobre os demais atores e, se é eficiente, diminuir os custos que implica a aplicação de sanções”. Sendo assim, o capital social pode ser mobilizado para equacionar potenciais conflitos de interesses entre os associados. O reconhecimento da ascendência das normas para todos os participantes cria um ambiente propício para a reciprocidade. Ostrom e Ahn (2009, p. 27) afirmam que “for reciprocity to prevail as patterns of social interaction, trustworthy individuals need not only to overcome the temptation to free-ride but they also need to coordinate their actions successfully”¹³.

Pelo exposto, vimos que a normatividade é fundamental para a cooperação reiterada, gerando um ambiente de confiabilidade e integração social; cientes de que a viabilidade da ação coletiva depende da cooperação e reciprocidade, os *players* envolvidos podem construir normas que tornem as interações mais previsíveis ao longo do tempo – autocontrole, obrigações mútuas e sanções reforçam a validade das normas nas relações interpessoais. A expectativa é que a normatividade gere um ambiente de coesão social e assim permita a formação e expansão do capital social.

Confiança

Conforme Coleman (1998a) e Ahn e Ostrom (2008), a confiança pode ser entendida como uma pré-disposição autointeressada para a cooperação, com vistas à obtenção de fins socialmente localizados e, também, enquanto subproduto das normas que estruturam as interações sociais. Assim, o binômio racionalidade/normatividade formam a base na qual o capital social é provido e promovido com base em relações de reciprocidade. Higgins (2005) aponta para lealdade ou obrigação de retorno como parte constitutiva da ideia de reciprocidade. Consorciado a isso, temos a reputação dos atores sociais e o acesso às informações, com vistas a municiar os partícipes de uma agenda colaborativa sobre os cursos de ação disponíveis. Portanto, é preciso pensar o capital social em termos relacionais, centrados na dinâmica estabelecida entre os atores envolvidos na promoção de uma

¹³ “Para que a reciprocidade prevaleça como padrão de interação social, os indivíduos confiáveis precisam não apenas superar a tentação de agir como free rider, mas também precisam coordenar suas ações com sucesso” (tradução nossa).

ação coletiva.

Koput (2010) elenca, entre as propriedades do capital social, a sua reprodutibilidade, na medida em que pode ser incrementado a partir do exercício de práticas colaborativas de forma reiterada; e o fato de que o capital social não é atributo de indivíduos, que têm acesso ao seu usufruto, mas cuja sede reside na instância coletiva a que se vinculam os atores sociais, sejam esses grupos, comunidades ou instituições formais. Lin (2001a) destaca a importância de uma rede de influências como parte do processo decisório e formação de equipes, a partir das relações de confiança e acreditação.

Nanetti e Holguin (2016, p. 22) advogam que “bonding social capital creates a positive impact on welfare among the members of any self-identifying group that exists within the territorial community”¹⁴, nesse mesmo sentido, Field (2003), aponta o capital social de tipo *bonding* como elemento importante para manter a homogeneidade do grupo e prover coesão social – artefatos relevantes para a mobilização com vistas à provisão de bens coletivos. Disso decorre a criação de um padrão de reciprocidade e um índice de reputação atribuído aos atores envolvidos na ação coletiva. Granovetter (1985) assevera que *embeddedness*, ou enraizamento, é uma característica das relações sociais de longa duração cujos agentes apresentam alta compatibilidade. A circulação de informações e sua testagem recorrente servem como meios de verificação da confiabilidade das relações nas quais os atores estão inseridos.

Contribui para a compreensão dessa dinâmica a percepção da teoria da escolha racional, na medida em que enfoca a ação individual num prisma instrumental. Nessa chave racionalista do capital social, a centralidade reside nos recursos que os indivíduos dispõem para efetivar seus interesses bem compreendidos. As estruturas de confiança mútua viabilizam a circulação de informações e bens que facilitam os processos decisórios e a cooperação (Higgins, 2005). A busca por objetivos, de acordo com meios necessários, e a maximização da utilidade configuram uma relação ótima com o meio abrangente, com vistas à provisão de bens coletivos

¹⁴ “O capital social de ligação cria um impacto positivo no bem-estar entre os membros de qualquer grupo autoidentificado que exista dentro da comunidade territorial” (tradução nossa).

Para Robert Putnam (Krishna, 2002; Field, 2003) o capital social é composto por vetores organizacionais que concorrem para a eficiência de ações coordenadas. O ponto chave para uma ação coletiva é que o capital social reduz os custos operacionais e eleva os custos para defecções, fortalecendo as condições para a cooperação. O fluxo de informações e a publicidade da reputação dos atores envolvidos facilitam as decisões interpares e as relações de intercâmbio. Cabe ressaltar com Koput (2010) que o capital social é um recurso produtivo que envolve investimento e, portanto, tem risco variável, configurando um tipo especial de joint venture para fins determinados.

Higgins (2005) argumenta que a força das relações horizontais subsiste na reciprocidade, nos custos crescentes do comportamento desviante e na fluidez das comunicações e circulação de informações com alto grau de confiabilidade. Nessa mesma linha, Robert Putnam (Häuberer, 2011) resalta que as *networks* horizontais congregam atores com carga de poder similar, criando um ambiente favorável ao exercício de práticas deliberativas. Em outras palavras, a participação efetiva se dá entre agentes em condições de igualdade; de outro lado, devemos registrar que sistemas hierárquicos restringem as oportunidades de participação efetiva pela prevalência de relações de comando e obediência.

As interações verticais, na percepção de Putnam (2006), não são capazes de criar uma rede de confiança e cooperação sustentáveis, sem que existam formas de controle social sobre a gestão. Na ausência de mecanismos de *accountability*, as relações assimétricas de poder reduzem as condições de produção de confiança e minam a efetividade do capital social. Higgins (2005) adverte que nos sistemas operacionais verticais a provisão de cooperação social demanda mecanismos específicos, visto que o fluxo de informações sofre a interferência das relações de poder, colocando em risco a sua qualidade e confiabilidade, de modo que o agente promotor da ação coletiva precisa atuar no sistema operacional com vistas a criar um ambiente de confiança generalizada.

Pierre Bourdieu (Garcia-Parpet, 2013; Herreros, 2004; Castiglione, 2008) percebe o capital social como o conjunto de recursos angariados e disponíveis para uso por um grupo social. Esses recursos, de ordem simbólica, são ingredientes que

concorrem para a reprodução das condições de existência dos atores sociais, tanto na dimensão cultural quanto material. Aqui o capital social é delineado como uma rede de obrigações que conectam pessoas e grupos sociais. A inserção dos atores em networks estáveis e relações de reciprocidade com lastro institucional potencializam o acesso e circulação do capital social.

Jawdat (1999) explica que a confiança interna gera engajamento em contexto associativo e a normatização da esfera pública como meio de regulação das iniciativas coletivas com vistas a uma expansão regulada da participação. A confiança e as normas criam condições para a produção de bens coletivos, enquanto a reciprocidade provê a garantia de retornos intertemporais na prática associativa. O dilema da provisão de bens coletivos pode ser resolvido pela efetivação de sanção por agentes externos, em especial, por órgãos estatais amparados por legitimidade e capacidade de *enforcement*.

Entendemos que as interconexões atuam como vetores para a mobilização de *stakeholders* e instituições em torno de propósitos compartilhados sustentado pela proximidade territorial. Sendo assim, “for the territorial community and over time, linking social capital produces a development impact that tends to be at a larger scale and more sustainable because it is induced by complex networks of interrelated and supportive interests”¹⁵ (Nanetti; Holguin, 2016, p. 23). Podemos dizer, conforme Jones e Woolcock (2009), que associações configuram conexões horizontais que estruturam as interações com vistas a prover suporte a ações coletivas. Nessa dinâmica institui-se um *self-help system* capaz de amparar os associados numa rede de solidariedade comunitária – assim a autogestão ganha força.

Burt (2001) percebe capital social como uma analogia a um mercado no qual os atores buscam acesso a bens materiais e serviços afiançados em valores imateriais, de modo que a credibilidade se torna moeda de troca nas relações de intercâmbio. Coaduna-se com essa percepção a noção de capital humano, entendido como o conjunto de habilidades que os atores detêm. A divisão do trabalho social favorece o intercâmbio de saberes e práticas, bem como o reconhecimento das habilidades

¹⁵ “Para a comunidade territorial e ao longo do tempo, o capital social de ligação produz um impacto de desenvolvimento que tende a ser em maior escala e mais sustentável porque é induzido por redes complexas de interesses inter-relacionados e de apoio” (tradução nossa).

requeridas para que se ocupe cada posição numa estrutura institucional.

Westlund (2006) pensa o conhecimento como elemento central para agregar valor às dinâmicas institucionais. Tanto o conhecimento codificado quanto o conhecimento tácito contribuem para o desenvolvimento das atividades. O primeiro, por ser formalizado, pode ser aprendido na relação entre teoria e prática; enquanto o segundo, sendo informal, é adquirido pela experiência e repassado por meio do convívio – o que aponta para o capital social como base para a partilha de saberes. Para Uslaner (2003, p. 183) “trust is essentially cultural but, like culture itself, is shaped by our experiences”¹⁶. Num contexto interativo de múltiplos atores as experiências coletivas é que são decisivas para o curso de ação. Isso porque o conhecimento acerca dos meios de acesso a recursos impacta os processos decisórios envolvidos em ações coletivas – em se tratando de empreendimentos que não podem ser realizados individualmente porque, por questão de escala, as condições de operação conjunta são determinantes.

Nessa mesma linha, James Coleman (Burt, 2001) propõe pensar o capital social a partir das suas funções, que podem ser sumarizadas em facilitar as relações de trocas e o acesso a certos bens e serviços que os atores isolados não seriam capazes – o que evidencia o potencial do capital social para a produção de bens coletivos. Sendo assim, Ahn e Ostrom (2008) acrescentam que a estrutura social é capaz de encapsular padrões de reciprocidade e crenças partilhadas de modo a criar uma cultura organizacional que orienta os atores e facilita as interações.

Podemos dizer que organizações com funções de comando centralizadas e fluxo informacional verticalizado são menos propícias à geração de confiança compartilhada, visto que “the presence of asymmetries in information and of power between the two sides of the organization”¹⁷ (Herreros, 2004, p. 32). O desafio associativo, portanto, consiste em equilibrar um nível ótimo de coordenação com a permeabilidade necessária para prover oportunidades de engajamento ativo de seus partícipes na gestão dos negócios. Westlund (2006) correlaciona a dinâmica da

¹⁶ “A confiança é essencialmente cultural, mas, como a própria cultura, é moldada pelas nossas experiências” (tradução nossa).

¹⁷ “A presença de assimetrias de informação e de poder entre os dois lados da organização” (tradução nossa).

produção do capital social com a organização do trabalho e as relações em ambiente laboral. A expectativa de colaboração mútua em contexto produtivo depende da fiabilidade das partes em realizar os esforços técnicos necessários para viabilizar as ações. Ostrom (2000, p. 177) ressalta que “[...] investments made in one time period in building trust and reciprocity can produce higher levels of return in future time [...]”¹⁸, de modo que a acreditação é o *starting point* para a cooperação ao longo do tempo.

Koput (2010) percebe o fluxo de informações e a formação do capital social como processos complementares. A existência de um sistema operacional com canais de comunicação abertos facilita a troca de informações e a construção de relações de confiança. Aqui ganha destaque as *soft-technologies*, entendidas como metodologias que permitem “construir novas formas organizacionais, os agentes públicos tentam, de modo criativo, incidir sobre o capital social de primeiro nível que está presente no mundo comunitário, tenha este a forma da confiança ou de normas de reciprocidade” (Higgins, 2005, p. 199). Essas *soft-technologies* permitem criar um tipo de capital social de segundo nível que permeia as organizações e viabiliza o estabelecimento de links com outras instituições e a sociedade civil.

Networks

De acordo com Field (2003), por meio do capital social, os esforços reunidos de um coletivo superam as capacidades individuais, permitindo ganhos de escala na produção de bens de interesse partilhado. As *networks* constituem um recurso ao qual os sujeitos podem recorrer de modo instrumental com vistas à consecução de objetivos determinados. Explicam Wu e Knoke (2013) que uma *network social* envolve um grupo de atores conectados por diferentes meios de integração, como comunicação e informação, crenças e valores, práticas comerciais etc. Uma *network* tem fronteiras fluidas que permitem a iteração das trocas intragrupo e com o ambiente externo.

¹⁸ “Os investimentos feitos num período de tempo na construção de confiança e reciprocidade podem produzir níveis mais elevados de retorno no futuro” (tradução nossa).

Encontramos em Pierre Bourdieu (Portes, 2000; Field, 2003; Edwards, Franklin, Holland, 2006) a percepção de que o capital social é elemento-chave para a agregação de recursos disponíveis na coletividade, visto que atores em diferentes posições sociais entram em interação baseada em obrigações mútuas, confiança e reciprocidade – o que se torna viável e fiável pelo concurso das bases normativas, formais e informais, partilhadas entre os atores envolvidos na interação. Sendo assim, as *networks* habilitam a expansão dos recursos disponíveis, sejam de ordem simbólica ou material. Esse processo de produção e mobilização do capital social opera numa lógica instrumental através da qual interações facultam o acesso a recursos socialmente localizados e a expansão de meios disponíveis materiais e econômicos disponíveis aos atores na busca de seus objetivos

O acesso ao capital social se dá pela inserção do agente em *networks*, nas quais as obrigações de reciprocidade estruturam as interações, criando situações favoráveis à construção de relações de confiança pela interação continuada. A inserção do ator em redes colaborativas pautadas pela confiança recíproca reduz o custo de informação e potencializa o processo decisório (Herreros, 2004; D’Araujo, 2010).

Do ponto de vista operacional, a participação em esferas deliberativas é relevante para o estudo sobre a criação e difusão do capital social. Para Ostrom (2009, p. 22) “social capital is a set of relationships and shared values created and used by multiple individuals to solve collective problems in the present and future”¹⁹. Herreros (2004) identifica na deliberação três vias para a produção de capital social, as quais incluem a produção de argumentos alinhados com a provisão do bem comum, a redução da dissonância entre as percepções dos atores envolvidos e a circulação de informações sobre saberes e tecnologias. O que está em questão na discussão sobre o capital social incorporado nos processos deliberativos é o modo sobre como integrantes de um grupo interagem a partir das normas que estruturam as relações sociais. Essas interações, mediadas pela institucionalidade, se pautam pela expectativa de promoção da cooperação, incentivando determinados comportamentos e desencorajando desvios de conduta, ou em outras palavras, “cooperation is the

¹⁹ “Capital social é um conjunto de relacionamentos e valores compartilhados criados e usados por vários indivíduos para resolver problemas coletivos no presente e no futuro” (tradução nossa).

standard term in collective-action situations in which a conditionally cooperative individual acts on a belief that others would also cooperate”²⁰ (Ahn; Ostrom, 2008, p. 80).

O capital social é produto derivado da participação dos sujeitos no contexto da sociedade civil e pode ser utilizado para dar suporte às políticas públicas, de modo que pode ser entendido como meio de facilitar o desenvolvimento de atividades de interesse público, “when they are exploited to serve policy purposes of the state or of other large organizations, they appear to be a form of investment in that they create additional value”²¹ (Montgomery, 2001, p. 2). Sendo assim, a criação de grupos formais com vistas à cogestão de bens e serviços partilhados permite ao capital social encontrar amparo institucional para sua expansão.

Contudo, devemos ponderar que, entre a participação potencial e a sua efetivação, diversos fatores poderão incidir, variando desde a cultura cívica local, o desenho institucional e a relação custo/benefício. Robert Putnam (Nanetti; Holguim, 2016) aponta para comunidade cívica como base para a efetivação da participação nos negócios públicos, na medida em que vigora a cultura da cooperação e a confiança é disseminada, de modo que atua como liame de integração entre as partes, num processo de ação colaborativa. A participação cívica em associações impulsiona as interações horizontais e o capital social por uma série de fatores correlacionados.

A normatividade nas quais as interações estão circunscritas estabelece critérios de punição em caso de desvios ou deserção, reduzindo o oportunismo pela expectativa de iteração, visto que “as relações de confiança permitem à comunidade cívica superar mais facilmente o que os economistas chamam de oportunismo, no qual os interesses comuns não prevalecem porque o indivíduo, por desconfiança, prefere agir isoladamente e não coletivamente” (Putnam, 2006, p. 103)

A aposta de Mancur Olson (1999) para a produção de ação coletiva reside em estratégias de mobilização do conjunto de atores interessados. A racionalidade típica de mercado informa a instrumentalidade das ações individuais com vistas à produção

²⁰ “Cooperação é o termo padrão em situações de ação coletiva em que um indivíduo cooperativo condicional age com base na crença de que outros também cooperariam” (tradução nossa).

²¹ “Quando são explorados para servir fins políticos do Estado ou de outras grandes organizações, parecem ser uma forma de investimento, na medida em que criam valor adicional” (tradução nossa).

de objetivos autointeressados. O ator social busca equacionar a relação ótima entre meios e fins, no intento de satisfazer suas demandas. Sendo assim, Monteiro (2004) aponta que a mobilização de atores sociais para a produção coletiva de determinados fins obedece a uma lógica custo/benefício, inscrevendo a ação numa quadra utilitarista.

Ostrom e Ahn (2009) entendem que networks horizontais com alta densidade permitem a ativa circulação de informações e acreditação das partes envolvidas, desencorajando o comportamento oportunista e gerando engajamento. Pelo exposto, temos que *networks* “increase the potential costs to a defector in any individual transaction, foster norms of reciprocity, improve the flow of information about the trustworthiness of individuals, and embody past collaborative successes that can serve as a template for future collaboration”²² (Burt, 2005, p. 129). Molenaers (2003) destaca a importância do capital social para o reforço das práticas democráticas e o crescimento econômico na medida em que provê um ambiente de ampla aceitação das normas e engajamento nos negócios públicos.

Nanetti e Holguin (2016, p. 21) destacam que “the participation of civil society in organized relations directed at institutions is the form of social capital that most directly supports and impacts on the performance of institutions”²³. Sendo assim, o capital social encontra expressão por meio dos processos deliberativos e consultas coletivas. Aqui podemos incluir também o recurso ao suporte tecnocrático, com vistas a instrumentalizar situações que demandam saberes especializados, o que Portes (2000) localiza no capital cultural e serve para operacionalizar políticas ao nível da rua.

O processo de construção das condições para a produção do capital social exige investimentos de longo prazo, de modo que a trajetória das partes envolvidas deve ser considerada parte constitutiva. É justamente a iteração que permite à colaboração obter ganhos de escala que permitam integrar números crescentes de

²² “Networks aumentam os custos potenciais para um desertor em qualquer transação individual, promovem normas de reciprocidade, melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos e incorporam sucessos colaborativos passados que podem servir como modelo para colaboração futura” (tradução nossa).

²³ “A participação da sociedade civil nas relações organizadas dirigidas às instituições é a forma de capital social que mais diretamente apoia e impacta o desempenho das instituições” (tradução nossa).

atores sociais. A expansão das *networks* é gradual devido aos riscos e incertezas envolvidos, pois

the cumulative build is fueled in part by people coming to know one another such that they can better predict probable behavior, not just whether the other person will cooperate, but whether a specific proposal is something the other person is especially likely to push to fruition²⁴ (Burt, 2005, p. 99).

A participação dos atores sociais em organizações interfere na constituição de vínculos e permite a constante atualização da percepção da realidade, conforme destacam Ostrom e Ahn (2009, p. 381) “it also considers the diversity of a given group’s membership, how its leadership is selected, and how one’s involvement has changed over time”²⁵.

Montgomery (2001) aponta a existência de correlação entre o desenvolvimento social e a inserção dos sujeitos em iniciativas coletivas que propiciem situações de participação e deliberação, também ganha destaque o comportamento empreendedor, pensado como ferramenta para a mobilização de recursos humanos e materiais com vistas à inovação. Lin e Erickson (2008) entendem o capital social, primeiro como o conjunto de recursos disponíveis aos atores sociais, a seguir como os laços sociais nos quais estão inseridos, de modo a facultar o intercâmbio com outros atores sociais. Se a visão concorrencial das relações de produção e consumo enfatiza a competição individual, a perspectiva do capital social vai no sentido diametralmente oposto. Isso nos leva a reconhecer o engajamento como motor do desenvolvimento socioeconômico. Como apontam Gittell e Thompson (2001), a liderança em empreendimentos associativos têm um perfil de agregação, mais do que de promotor da competição, função típica do contexto capitalista.

Nanetti e Holguin (2016, p. 21) destacam na produção do capital social, o papel de “primary or basic groups, whose members share family ties, or geographical vicinity or an exclusive cultural rapport, trust is diffused among the members of the

²⁴ “A construção cumulativa é alimentada em parte pelo fato de as pessoas se conhecerem de modo que possam prever melhor o comportamento esperado, não apenas se a outra pessoa irá cooperar, mas se uma proposta específica é algo que a outra pessoa tem maior probabilidade de levar a bom termo” (tradução nossa).

²⁵ “Também considera a diversidade dos membros de um determinado grupo, como a sua liderança é selecionada e como o envolvimento de cada um mudou ao longo do tempo” (tradução nossa).

primary group but it is not necessarily diffused across the rest of society”²⁶. Pelo exposto, a interatividade gera padrões próprios de sociabilidade e integração tendo como referência os vínculos sociais primários que estão na base da cultura cívica que irão alimentar as relações institucionais.

Häuberer (2011) anota que a matriz de relações interfere no fluxo de informações, mais dinâmico nas *networks* horizontais, de modo que as sanções são disseminadas de modo mais uniforme entre agentes em posição similar. As associações voluntárias demonstram uma cultura participativa com maior consolidação. O fator chave aqui é a autonomia do cidadão. A circulação de informações, de acordo com James Coleman (Herreros, 2004; Castiglione, 2008; Häuberer, 2011), tem potencial para formar capital social provendo as bases para a ação coletiva. Mas o acesso a informações tem custo operacional. O avanço tecnológico tem impacto nesse processo, reduzindo esse custo e ampliando a diversidade de perspectivas. O capital social implica aspectos estruturais que facilitam a atuação dos indivíduos no interior da institucionalidade. A participação em redes sociais faculta aos indivíduos acessar recursos partilhados como informações, conhecimento, instrumentos de trabalho e produção.

Burt (2001) enfatiza a importância do fluxo de informações para a formação de consensos e expansão do capital social. A circulação de ideias e percepções sobre a realidade é necessária para prover a agregação de pessoas em torno de projetos colaborativos. As conexões que os membros de um coletivo mantêm fora da esfera institucional contribui para a inserção de novas informações e pautas de discussão, evitando assim a reprodução sistêmica na agenda política.

O sujeito autointeressado se conecta às *networks* com vistas a obter o que não seria possível individualmente. Esse movimento de agregação é crucial para a efetividade dos interesses coletivos, visto que “a prescriptive norm that constitutes an especially important form of social capital within a collectivity is the norm that one should forgo self-interests to act in the interests of the collectivity”²⁷ (Coleman,

²⁶ “Os grupos primários ou básicos, cujos membros partilham laços familiares, ou vizinhança geográfica ou uma relação cultural exclusiva, a confiança é difundida entre os membros do grupo primário, mas não é necessariamente difundida pelo resto da sociedade” (tradução nossa).

²⁷ “Uma norma prescritiva que constitui uma forma especialmente importante de capital social dentro de uma coletividade é a norma de que se deve renunciar aos interesses próprios para agir no interesse

1994, p. 311). Sendo assim, o uso do capital social pode expandir a capacidade de organização da coletividade e seu potencial produtivo ao mobilizar recursos assentados na coletividade. Stolle (2003, p. 25) destaca que “membership does indeed influence trust toward the other group members and personal engagement within the group, but with regard to generalized trust, the self-selection effects were more pronounced than the membership effects”²⁸.

O capital social, na modalidade *bridging*, permite conectar diferentes atores sociais a partir de um cálculo de retorno que as interações podem proporcionar, “the case of ‘bridging’ social capital tends to have a broader and more complex significance for the territorial community at large, because bridging social capital is expressed by and operates through dense, intertwined, and formal associational networks”²⁹ (Nanetti; Holguin, 2016, p. 22). Isso é relevante, visto que sujeitos racionais e auto interessados investem em *networks* que possam viabilizar o acesso a recursos que doutra sorte não seriam passíveis de produção ou teriam alto custo operacional.

As conexões geradas por meio do capital social *bridging*, de acordo com Field (2003), permitem ligações da associação com atores externos ao sistema de irrigação garantindo maior inserção social à iniciativa. Cook (2018, p. 153) afirma que “while social networks are essential for the development of social capital, to maximize social capital the relationships within the network must also involve the exchange of resources”³⁰. O aspecto territorial é importante para compreender o capital social em sua forma ramificada, de tipo *bridging*, o qual implica que “in the territorial communities that are characterized by this form of social capital, one finds a significant existence of trust between consumers and merchants, professionals and

da coletividade” (tradução nossa).

²⁸ “A adesão de fato influencia a confiança em relação aos outros membros do grupo e o envolvimento pessoal dentro do grupo, mas no que diz respeito à confiança generalizada, os efeitos de auto-seleção foram mais pronunciados do que os efeitos de adesão” (tradução nossa).

²⁹ “O caso do capital social de ‘ponte’ tende a ter um significado mais amplo e complexo para a comunidade territorial em geral, porque o capital social de ponte é expresso e opera através de redes associativas densas, entrelaçadas e formais” (tradução nossa).

³⁰ “Embora as redes sociais sejam essenciais para o desenvolvimento do capital social, para maximizar o capital social as relações dentro da rede também devem envolver a troca de recursos” (tradução nossa).

clients [...]”³¹ (Nanetti; Holguin, 2016, p. 21).

A capacidade de articular um empreendimento associativo com seu entorno é parte significativa da estratégia de ampliar as *networks* e gerar um ambiente favorável aos negócios. Nessa linha, Nanetti e Holguin (2016) advogam que as conexões criadas por meio do capital social têm papel determinante para alavancar ações coletivas num determinado território ao criar oportunidades para *trade-offs* entre diferentes atores, de diferentes segmentos. As *networks* habilitam os atores sociais a acessar recursos e criar situações colaborativas com vistas a equacionar demandas. Lin e Erickson (2008) argumentam que as redes informais contribuem para o fluxo e atualização de informações, enquanto as redes formais normalizam as condições para a cooperação reiterada. Aqui a noção de *structural holes* pode ser empregada, na medida em que são “a source of growth from the hardy souls among us who reach out to broker connections across the holes to create new combinations of existing opinion and practice”³² (Burt, 2009, p. 42), ou seja, a porosidade das redes sociais potencializam a circulação de ideias, valores e práticas.

O pressuposto do capital social é que as conexões interpessoais potencializam a capacidade de ação dos atores envolvidos. Nessa dinâmica de uma rede de contatos as relações de trocas criam obrigações recíprocas e produzem um *scorecard* da confiabilidade dos atores, que depende do comportamento reiterado destes. Burt (2001) aponta aqui a posição que o ator ocupa na estrutura social e institucional como indicativa da sua capacidade de realizar conexões e sua funcionalidade como informação qualitativa acerca dos parâmetros de interação.

Coleman (1998b, p. 104) afirma que “an important form of social capital is the potential for information that inheres in social relations”³³, ao mesmo tempo em que ressalva que informações tem custo de aquisição e demanda tratamento com vistas a adequação ao propósito identificado para seu uso. Ostrom e Ahn (2009) advogam que

³¹ “Nas comunidades territoriais que se caracterizam por esta forma de capital social, verifica-se uma significativa existência de confiança entre consumidores e comerciantes, profissionais e clientes” (tradução nossa).

³² “Uma fonte de crescimento das almas resistentes entre nós que procuram intermediar conexões através dos buracos para criar novas combinações de opiniões e práticas existentes” (tradução nossa).

³³ “Uma forma importante de capital social é o potencial de informação inerente às relações sociais” (tradução nossa).

sistemas de autogestão são mais estáveis pela presença de capital social na forma de normas efetivas que regulam e estabilizam as práticas colaborativas no decurso temporal. Com isso as *networks* são preservadas pelo fluxo contínuo de informações, partilha de recursos e trocas de saberes.

Gittell e Thompson (2001, p. 121) argumentam que “social capital for economic development can be built through community organizing that conducts strategic planning, identifies community assets and liabilities, and draws in community groups and residents to prioritize objectives and demands”³⁴. Putnam (2006) realça a modernização como resultante do avanço das práticas participativas, na medida em que o capital social tem a capacidade de ativar o crescimento econômico pela conjugação de meios e habilidades situados numa *network* – nesse sentido, uma associação pode ser vista como veículo de promoção de melhorias coletivas.

Governança

Nanetti e Holguim (2016) afirmam que a governança implica a partilha do poder na esfera da gestão, de forma a valorizar a ação coletiva. A noção de governança é uma contribuição destacada para o reconhecimento das imbricações entre capital social e políticas públicas, na medida em que o primeiro pode ser promovido pela ação direcionada da gestão pública em nichos da sociedade civil em que se deseja promover alguma intervenção. Huysman e Wulf (2004) registram que o capital social pode ser aliado à ideia de comunidade de práticas para pensar a gestão coletiva do conhecimento. Isso leva a uma expansão da noção de capital humano, assentada nas capacidades individuais, para incluir as redes de sociabilidade como parte formativa dos saberes e competências.

A evolução tecnológica exige cada vez mais um sistema laboral conectado e capaz de trocar informações em tempo real, de modo a prover resolução de demandas com precisão e agilidade. Para isso, concorrem as instituições, na medida em que contribuem para a formação de consensos que orientam os procedimentos burocráticos e a execução de ações típicas da política pública, que vão desde a

³⁴ “O capital social para o desenvolvimento econômico pode ser construído através da organização comunitária que conduza o planejamento estratégico, identifique os ativos e passivos da comunidade e atraia grupos comunitários e residentes para priorizar objetivos e exigências” (tradução nossa).

alocação de recursos, definição de planos e metas, abrangência social e objetivos visados, conforme anota Jawdat (1999, p. 108) com vistas à “concretização prática do potencial transformador da sociedade”.

Na promoção da governança as relações horizontais são relevantes porque a partir das interações compromissadas podem “support widespread cooperation and participation by combining individuality and social obligations”³⁵ (Christoforou, 2015, p. 27). A vantagem da horizontalidade consiste em criar formas de engajamento ancoradas no voluntarismo e ser, por isso mesmo, menos dependente de mecanismos exógenos de coerção – isso se relaciona positivamente com uma cultura cívica. A explicação é descrita por Stolle (2003, p. 26) “the reason is that relationships within vertical networks, because of their asymmetry, are not able to create experiences of mutuality and reciprocity to the same extent as relationships in horizontal networks”³⁶. As relações assimétricas estão ancoradas na obediência, enquanto as relações entre pares se fundam na construção de consensos, de modo que “ações coletivas horizontais promovem um engajamento cívico intenso, produzindo uma prosperidade econômica aliada a uma estabilidade política, resultados ausentes das regiões dominadas por associativismo vertical” (Putnam, 1993 *apud* Jawdat, 1999, p. 92).

Ostrom e Ahn (2009, p. 382) registram que “individuals are ‘empowered’ to the extent they have a measure of control over institutions and processes directly affecting their well-being”³⁷. Portanto, reconhecer entidades coletivas como parte competente para a execução de políticas públicas, a provisão de articulação intersetorial e o empoderamento dos utentes, são formas de ampliar a esfera de governança com vistas a resolver demandas sociais. As facilidades de acesso e comunicação são ressaltadas como aspectos que dão mais fluidez e dinamismo às ações de atendimento e resolução de demandas. Inkeles (2001) destaca que a

³⁵ “Apoiar a cooperação e a participação generalizadas, combinando individualidade e obrigações sociais” (tradução nossa).

³⁶ “A razão é que as relações dentro das redes verticais, devido à sua assimetria, não são capazes de criar experiências de mutualidade e reciprocidade na mesma medida que as relações nas redes horizontais” (tradução nossa).

³⁷ “Os indivíduos são ‘empoderados’ na medida em que têm uma medida de controle sobre instituições e processos que afetam diretamente o seu bem-estar” (tradução nossa).

cooperação depende de ajustes entre as partes que devem ser continuamente reafirmados e atualizados. Nesse ponto, a comunicação joga papel relevante ao permitir ajustes intertemporais. A institucionalidade atua mobilizando seu poder simbólico, como indica Bourdieu (1989), para mediar o fluxo de informações e promover a convergência de interesses, de modo que o discurso lança as bases para a legitimidade dos compromissos interpares.

Herreros (2004) argumenta que o Estado pode atuar para a criação de capital social provendo uma solução exógena para a tendência ao comportamento desertor envolvido na ação coletiva. Há duas formas principais através das quais o Estado pode induzir a cooperação. A primeira é criando *payments*, que permitam aos partícipes autocentrados, transformar seu engajamento na produção de bens coletivos em vantagens privadas adicionais. A segunda é recorrendo à capacidade de produzir normas com curso forçado, ou seja, que contém a possibilidade de uso da coação para obrigar as partes a seguirem as diretrizes propostas.

Herreros (2004, p. 74) ressalva que “this external agent offers the necessary incentives to prevent people free-riding, mainly in the form of negative sanctions for noncooperative behavior, but also through positive sanctions to promote cooperation”³⁸. A presença de uma força hegemônica no contexto de um corpo associativo monopoliza as interações e reduz o incentivo à colaboração entre os pares – a confiança mútua deixa de ser uma exigência e as condições de cooperação se esvaem. Atrelados a uma instância superior, os associados mantêm entre si vínculos formais, mas sua efetividade fica comprometida pela prevalência das relações de poder verticais.

Putnam (2006) entende que a coerção é uma solução subótima para o problema da ação coletiva porque torna as partes dependentes de relações impositivas e reduz as condições de produção espontânea do capital social. Nas comunidades cívicas as redes de cooperação e confiança são geradas pela própria dinâmica interativa. Por outro lado, em comunidades com baixa cultura cívica, a tendência para a desconfiança e o isolamento se acentuam, de modo que o recurso à coerção se

³⁸ “Este agente externo oferece os incentivos necessários para evitar o free-riding das pessoas, principalmente sob a forma de sanções negativas para comportamentos não cooperativos, mas também através de sanções positivas para promover a cooperação” (tradução nossa).

agudiza.

Fox entende que a produção de capital social pode sofrer ação das elites políticas que dominam as estruturas de Estado e das ideologias que orientam os atores sociais na busca de seus objetivos. Como resultante da ação de Estado e sociedade civil organizada podemos observar a difusão de experiências participativas de provisão de bens coletivos (Jawdat, 1999). Convém ressaltar que um ambiente político favorável a mudanças reclama a intervenção estatal para prover os meios necessários para que inovações sejam implementadas.

O capital social aqui pode ser mobilizado para dinamizar a coordenação de ações com vistas à provisão de bens coletivos. Para que haja coordenação é preciso que se estabeleçam meios de gestão; e a criação de oportunidades de participação e deliberação, nesse sentido, Putnam (2006, p. 177) afirma que “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica”.

Nanetti e Holguin (2016) destacam o papel da sinergia para a produção de resultados positivos em ações coletivas. A sinergia aqui compreende as conexões entre diferentes atores sociais alocados em múltiplos canais institucionais. Portes (2000) aponta o capital social como um sistema de intercâmbio que permite o acesso a informações, pessoas e recursos econômicos. A percepção aqui é de que as relações entre sociedade civil, mercado e Estado devem ser fortalecidas com vistas a criar um ambiente favorável ao capital social. O pressuposto é o de que as partes isoladas não têm condições objetivas de provisão de bens coletivos, criando-se um cenário de interdependência que favorece as práticas colaborativas, de modo que “social interdependence and systemic functioning arise from the fact that actors have interests in events that are fully or partially under the control of other actors”³⁹ (Coleman, 1994, p. 300).

Há uma simbiose entre a sinergia e o capital social acumulado ao longo do tempo na promoção de práticas colaborativas. O desenvolvimento regional pode ser

³⁹ “A interdependência social e o funcionamento sistêmico surgem do fato de que os atores têm interesses em eventos que estão total ou parcialmente sob o controle de outros atores” (tradução nossa).

impulsionado com o aporte de capital social a partir da matriz de interações comunitárias. Evans (1997) identifica a transição da escala individual para a coletiva como o desafio premente de uma ação coletiva. Portanto, exige-se alguma instância de coordenação, seja da sociedade civil ou estatal, com vistas a congregar os esforços necessários para que os interesses privados ganhem escala ao nível coletivo de provisão de soluções. No processo de transição a normatividade do grupo será fundamental para o orientar a atuação das lideranças com vistas a prover relações de alta confiabilidade.

A relação entre Estado e sociedade civil pode gerar a sinergia necessária para a propagação do capital social e a provisão de bens coletivos. A criação de um ambiente de confiança generalizada facilita o fluxo de informações e a difusão de tecnologias. O capital social emerge como um produto derivado de relações de alta credibilidade, de modo que “involved citizens learn how to work with each other, and with public agencies and public officials, thereby contributing to the construction of credible commitments and the generation of a ‘trustful’ environment”⁴⁰ (Nanetti; Holguin, 2016, P. 38).

Esse ponto é destacado por Evans (1997) que alerta para o risco de que a dimensão política seja posta à margem no processo de formação do capital social e alinhamento das práticas coletivas. Precisamos reconhecer que a coordenação de interesses privados para a produção de bens coletivos é, por definição, uma atividade política. As relações de poder que subsistem nos bastidores devem ser postas sobre a mesa de negociação com vistas a dirimir arestas e tornar a ação cooperativa mais resiliente. Importante registrar com Coleman (Nanetti; Holguin, 2016) que os atores sociais investem em formas de capital social que avaliam prover os melhores retornos. Isso implica analisar a inserção em empreendimentos coletivos tendo em vista o prazo de retorno e a relação custo/benefício. Para tanto, a função planejamento é central porque torna mais previsíveis os retornos esperados e mais factível o controle social das ações implementadas passo a passo.

⁴⁰ “Os cidadãos envolvidos aprendem a trabalhar uns com os outros e com órgãos públicos e funcionários públicos, contribuindo assim para a construção de compromissos credíveis e a geração de um ambiente de ‘confiança’” (tradução nossa).

Häuberer (2011) acredita que o uso do capital social pode gerar relações produtivas mais eficientes graças aos vínculos axiológicos gerados pela institucionalidade na qual os atores estão inseridos – a partilha de crenças assentadas na coletividade cria um ambiente motivacional que favorece o desempenho. Portes (2000) destaca na mobilização do capital social as demandas apresentadas por seus portadores, os canais de atendimento às demandas e o acesso aos recursos disponíveis – processo se coaduna com o ciclo de política pública. Robert Putnam (Burt, 2001) advoga que a efetividade normativa inerente ao capital social está diretamente relacionada com a coordenação das ações. A existência de uma instância de gestão que promova ajustes dinâmicos no *modus operandi* da divisão social do trabalho são fatores imprescindíveis para a produção de bens coletivos.

A gestão de empreendimentos ancorados no capital social exige uma equipe colaborativa que se ajuste à dimensão e finalidade das práticas produtivas. A partilha de saberes e objetivos, baixos custos operacionais e acessibilidade para com os associados, redução de erros e agilidade nas respostas são itens que compõem o painel de controle de uma ação coletiva (Greenberg; Gullotta; Bloom, 2016). Matiaske (2013) destaca a atuação da gestão para o processo decisório sobre a mobilização de recursos para obtenção dos fins desejados, por um lado, e a distribuição dos resultados obtidos, por outro lado. O ponto chave é que a institucionalidade deve contribuir para a convergência de interesses e a provisão dos bens coletivos e para tanto precisa mobilizar recursos de ordem material e imaterial.

Pierre Bourdieu (Nanetti; Holguin, 2016) argumenta que o capital social permite somar recursos institucionais, pessoais e materiais com vistas a equacionar o problema de escala na provisão de bens coletivos. James Coleman (Nanetti; Holguin, 2016) aponta para a criação de organizações de negócios com participação de amplo espectro como parte de um processo de formação do capital social. Nanetti e Holguin (2016, p. 43) afirmam que “the success or failure of the state’s intervention in the social capital promotion cycle will eventually depend on the characteristics, actors, and stages of development of the policy’s implementation process”⁴¹. Em termos

⁴¹ “O sucesso ou o fracasso da intervenção do Estado no ciclo de promoção do capital social acabará por depender das características, dos atores e das fases de desenvolvimento do processo de implementação da política” (tradução nossa).

operacionais, uma política pública depende da produção de capital social para sua sustentação – uma política associativa, por exemplo, demanda uma estratégia organizada em torno da atuação de *street-level bureaucrats* que atuam na linha de frente da intervenção na realidade social – ao atuar na conexão entre utentes, associação e Estado, esses operadores têm a possibilidade de potencializar as condições de cooperação, desde que devidamente preparados para essa finalidade.

A participação em projeto coletivo implica criar mecanismos para a resolução de problemas e atendimento de demandas. Esse processo, como indicamos, envolve *soft technologies* na área de gestão para a criação de uma cultura organizacional dotada de autonomia e capaz de atuar de forma resolutiva. A presença de associados nas funções de gestão e administração dos negócios coletivos permite um controle social mais efetivo e libera a *force task* governamental para atividades de planejamento e coordenação em nível regional e nacional, bem como suporte técnico ao dispor dos empreendimentos liderados pela sociedade civil. O capital social é um produto derivado das interações sociais que se constitui em recurso útil à política pública porque potencializa as conexões entre gestão pública e sociedade civil. Como afirmam Lin e Erickson (2008, p. 4) “social capital argues for investment in social relations so that resources embedded in these relations become the mechanism with which individual and collective actors gain advantage”⁴², o que exige a ativa gestão das relações sociais implicadas na produção de um bem coletivo.

Jawdat (1999, p. 96) compreende que instituições “forjam os rumos da ação coletiva, valorizando seu potencial ou aniquilando sua capacidade de ação”, sendo assim, aponta o Estado moderno como espaço político no qual se constroem convergências e se criam as condições para que práticas voluntaristas encontrem o substrato para seu florescimento. A capacidade de intervenção e transformação social consubstanciada no aparelho estatal fazem com que se converta no polo irradiador de inovações sociais.

Krishna (2002, p. 9) adverte que “collective action can occur even in the absence of informed and effective agents, but it is not likely to be as productive or as

⁴² “Capital social defende o investimento nas relações sociais para que os recursos incorporados nessas relações se tornem o mecanismo com o qual os atores individuais e coletivos ganhem vantagem” (tradução nossa).

sustainable”⁴³, destacando assim o papel da agência no processo de seleção de objetivos e produção de condições para sua efetivação, dadas as restrições e oportunidades conjunturais. Ostrom (2009) identifica o capital social no vértice das capacidades e recursos que os atores dispõem para si, por um lado, e na posição que ocupam na network que estrutura as relações sociais – os interesses partilhados e as habilidades complementares criam o ambiente favorável para a produção de bens coletivos a partir do capital social. Sendo assim, a atuação de agentes em posição de mediação entre Estado e sociedade civil são cruciais para o acesso a recursos públicos. De igual modo, a proximidade entre gestores e o mercado oferece ganhos na obtenção de insumos e alocação da produção.

Em suma, a ativação do capital social, para Higgins (2005), depende do aporte de um pool de instituições e pessoas interessadas na produção de determinados bens coletivos. Para isso é necessário um aparato burocrático que reúna *know-how* e expertise sobre o tema em questão; uma cultura organizacional resistente aos interesses discricionários alheios aos objetivos públicos, e uma estrutura de poder descentralizada que permita às instituições agir com mais celeridade em consonância com as demandas dos seus utentes.

Considerações finais

Argumentamos que as normas sociais constituem a base sobre a qual se forma o capital social a partir da criação de condições favoráveis para a cooperação e o desenvolvimento da confiança mútua. As normas estruturam o comportamento dos atores sociais engajados numa iniciativa interativa, criando as ferramentas para direcionar e controlar a conduta das partes envolvidas. A contraparte das normas consiste na existência de sanções previstas para coibir o comportamento desviante, de modo a induzir a obediência aos interesses consubstanciados nos regramentos coletivos, o que denominamos externalidades. A relevância do controle social reside na constatação de que a participação do agente na produção e difusão do capital social está relacionada com sua reputação e a confiança interpares. A norma por si

⁴³ “A ação coletiva pode ocorrer mesmo na ausência de agentes informados e eficazes, mas não é provável que seja tão produtiva ou tão sustentável” (tradução nossa).

mesma não é capaz de gerar o capital social, mas cria as condições na qual este se estabelece. O capital social pode ser mobilizado para produzir convergências e criar um ambiente propício para a reciprocidade.

A confiança consiste na motivação interpessoal para a cooperação na medida em que permite validar os contatos e contratos interpares. O capital social reside na coletividade e pode ser reproduzido por meio das práticas colaborativas, de modo que seu meio de acesso se dá pelas *networks* criadas pelos atores sociais. A ampliação do fluxo de informações contribui para alavancar as práticas colaborativas e a produção do capital social. Percebemos assim o capital social como uma rede de obrigações que vinculam os atores sociais – a inserção destes em *networks* estáveis nas quais as regras de reciprocidade são observadas ampliam o acesso e circulação do capital social. A partilha de saberes e conhecimentos contribui para a constituição de redes de confiança e o acesso a recursos coletivos. As *soft-technologies* podem ser utilizadas para criar links entre os atores sociais com vistas à provisão de interesses comuns.

As *networks* contribuem para a formação e difusão do capital social por meio do intercâmbio de informações, crenças e valores. Vimos que as *networks* permitem a expansão dos recursos materiais e imateriais disponíveis aos atores sociais. As práticas deliberativas contribuem para formação do capital social por meio da legitimação argumentativa, equalização das diferentes formas de percepção da realidade e a circulação de informações que potencializam os processos de tomada de decisão. Entre os fatores intervenientes no processo de efetivação da participação elencamos a cultura cívica, o desenho institucional e o cálculo custo/benefício. O processo de modernização social seria tributário da participação cívica, como elemento ativador das potencialidades econômicas e mobilização de recursos coletivos.

A governança se relaciona com o capital social na medida em que implica a partilha de poder, potencializando as expressões dos atores sociais que tomam parte numa ação coletiva. Nesse sentido, as entidades coletivas podem atuar de forma decisiva na provisão de articulação intersetorial e o empoderamento dos utentes, ampliando o alcance da governança e o atendimento de demandas sociais. O Estado pode atuar na provisão de capital social por meio de *payments* que incentivem o

engajamento de atores privados na articulação coletiva para produção de bens coletivos e, também, por meio de elaboração e aplicação de normas para garantir contratos e as relações de troca. Sendo assim, as interações entre sociedade civil, mercado e Estado devem ser incentivadas com vistas a criar um ambiente favorável ao capital social. A existência de uma instância de coordenação da ação coletiva é item de primeira ordem para que se obtenha ganhos de escala na provisão de soluções para problemas compartilhados. A atuação de agentes em posição de mediação entre Estado e sociedade civil é crucial para o acesso a recursos públicos, bem como a proximidade entre gestores e o mercado oferece ganhos na obtenção de insumos e alocação da produção.

Referências

- AHN, T. K.; OSTROM, E. Social capital and collective action. *In*: CASTIGLIONE, Dario; DETH, Jan W. Van; WOLLEB. Guglielmo (ed.). **The handbook of Social Capital**. New York: Oxford University Press Inc, 2008.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Editora Difel, 1989.
- BURT, R. S. **Brokerage and closure: an introduction to social capital**. New York: Oxford University Press, 2005.
- BURT, R. S. Network duality of social capital. *In*: BARTKUS, V. O.; DAVIS, J. H. **Social capital: reaching out, reaching in**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009.
- BURT, R. S. Structural Holes versus Network Closure as Social Capital. *In*: LIN, N; COOK, K.; BURT, R. S. **Social capital: theory and research**. New York: Aldine de Gruyter, 2001.
- CASTIGLIONE, D. Social Capital's fortune: an introduction. *In*: CASTIGLIONE, Dario; DETH, Jan W. Van; WOLLEB. Guglielmo (ed.). **The handbook of Social Capital**. New York: Oxford University Press Inc, 2008.
- CHRISTOFOROU, A. Social Capital: Intuition, Precept, Concept and Theory. *In*: PISANI, E.; FRANCESCHETTI, G.; SECCO, L.; CHRISTOFOROU, A. (ed.). **Social Capital and Local Development: From Theory to Empirics**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- COLEMAN, J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology**, v. 94, p. S95-S120, 1988a. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2780243?origin=JSTOR-pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.
- COLEMAN, J. S. The Creation and Destruction of Social Capital: Implications for the Law. **Notre Dame J.L. Ethics & Pub. Pol'y**, v. 3, n. 3, 1988b. Disponível em: <https://scholarship.law.nd.edu/ndjlepp/vol3/iss3/3/>. Acesso em: 20 set. 2020.

- COLEMAN, J. S. The rational reconstruction of society. *American Sociological Review*, v. 58, n. 1, p.1-15, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2096213?origin=JSTOR-pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.
- COLEMAN, J. S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1994.
- COOK, J. R. Strategies for Building Social Capital. In: SHÉ, Éidín Ní; BURTON, Lorelle J.; DANAHER, Patrick Alan (ed.). *Social Capital and Enterprise in the Modern State*. New York: Palgrave Macmillan, 2018.
- D'ARAUJO, M. C. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010.
- EDWARDS, R.; FRANKLIN, J.; HOLLAND, J. (ed.). *Assessing Social Capital: Concept, Policy and Practice*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Press, 2006.
- EVANS, P. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California, International and Area Studies, 1997.
- FIELD, J. *Social Capital*. Routledge: London, 2003.
- FUKUYAMA, F. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press Paperback, 1996.
- GARCIA-PARPET, M. A sociologia da economia de Pierre Bourdieu. *Sociol. Antropol.*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 91-117, jun. 2013. Disponível em: https://revistappgsa.ifcs.ufrj.br/wp-content/uploads/2015/05/v3n05_04.pdf. Acesso em: 09 abr. 2020.
- GITTELL, R.; THOMPSON, J. P. Making social capital work: social capital and community economic development. In: SAEGERT, S.; THOMPSON, J. P., WARREN, M. R. *Social capital and poor communities*. New York: Russell Sage Foundation, 2001.
- GRANOVETTER, M. S. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, nov. 1985. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2780199>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- GREENBERG, A. G.; GULLOTTA, T. P.; BLOOM, M. (ed.) *Social Capital and Community Well-Being: the serve here initiative*. New York: Springer, 2016.
- HÄUBERER, J. *Social capital theory: towards a methodological foundation*. Hackensack: VS Research, 2011.
- HERREROS, F. *The problem of forming social capital: why trust?* New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- HIGGINS, S. S. *Os fundamentos teóricos do capital social*. Chapecó: Argos Ed. Universitária, 2005.
- HOOGHE, M.; STOLLE, D. (ed.). *Generating social capital: civil society and institutions in comparative perspective*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- HUYSMAN, M.; WULF, V. (ed.). *Social capital and information technology*. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts, 2004.
- INKELES, A. *Measuring social capital and its consequences*. In: MONTGOMERY, J; INKELES, A. *Social capital as policy resource*. New York: Springer, 2001.
- JAWDAT, A. *A mobilização do capital social no Brasil: o caso da reforma sanitária no Ceará*. São Paulo: Editora Annablume, 1999.
- KOPUT, K. W. *Social Capital: An Introduction to Managing Networks*. Northampton-USA: Edward Elgar Publishing, 2010.
- KRISHNA, A. *Active social capital: tracing the roots of development and democracy*. New York: Columbia University Press, 2002.

- LIN, N. **Social capital: a theory of social structure and action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001a.
- LIN, N. Building a Network Theory of Social Capital. *In*: LIN, N.; COOK, K.; BURT, R. S. **Social capital: theory and research**. New York: Aldine de Gruyter, 2001b.
- LIN, N.; ERICKSON, B. **Social Capital: An International Research Program**. New York: Oxford University Press Inc., 2008.
- MATIASKE, W. **Social capital in organizations: an exchange theory approach**. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2013.
- MOLENAERS, N. Associations or Informal Networks? Social Capital and Local Development Practices. *In*: HOOGHE, Marc; STOLLE, Dietlind (ed.). **Generating social capital: civil society and institutions in comparative perspective**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- MONTEIRO, A. A. **Associativismo e novos laços sociais**. Coimbra: Ed. Quarteto, 2004.
- MONTGOMERY, J. Social capital as a policy resource. *In*: MONTGOMERY, J; INKELES, A; **Social capital as policy resource**. New York: Springer, 2001.
- NANETTI, R. Y.; HOLGUIN, C. **Social capital in development planning: linking the actors**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: bens públicos e teoria dos grupos**. Trad. Fábio Fernandes. São Paulo: Edusp, 1999.
- OSTROM, E. Social capital: a fad or a fundamental concept? *In*: DASGUPTA, Partha; SERAGELDIN, Ismail (org.). **Social Capital: A Multifaceted Perspective**. Washington D.C.: The World Bank, 2000.
- OSTROM, E. What is social capital? *In*: BARTKUS, V. O.; DAVIS, J. H. **Social capital: reaching out, reaching in**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009.
- OSTROM, E.; AHN, T. K. The meaning of social capital and its link to collective action. *In*: SVENDSEN, G. T.; SVENDSEN, G. L. H. **Handbook of social capital: the troika of sociology, political science and economics**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009.
- PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 33, p. 133-158, 2000. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/377/1/33.06.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.
- PUTNAM, R. D. The prosperous community: social capital and public life. *American Prospect*, v. 13, p. 35-42, 1993. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/matsueda/courses/590/Readings/Putham%201993%20Am%20Prospect.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Trad. Luiz Alberto. Monjardim. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- STOLLE, D. The Sources of Social Capital. *In*: HOOGHE, Marc; STOLLE, Dietlind (ed.). **Generating social capital: civil society and institutions in comparative perspective**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- USLANER, E. M. Trust, Democracy and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust? *In*: HOOGHE, Marc; STOLLE, Dietlind (ed.). **Generating social capital: civil society and institutions in comparative perspective**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- WESTLUND, H. **Social Capital in the Knowledge Economy Theory and Empirics**.

Berlin: Springer, 2006.

WU, C.; KNOKE, D. **Policy network models**. *In*: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

Recebido: 14 abr 2024

Aceito: 12 ago 2024