

Capital Social e Crescimento Econômico: Mecanismos

Leonardo Monteiro Monastério

*Doutorando em Desenvolvimento Econômico
- UFPR - e professor assistente da Universidade
Federal de Pelotas*

Resumo

Examina como o capital social pode influenciar o crescimento humano. Em um primeiro momento, apresenta os principais significados deste conceito. Em seguida, argumenta que o capital social pode ser visto como um fator produtivo e que já foi associado com incrementos da produtividade total dos fatores, acumulação de capital físico e humano, inovação tecnológica e qualidade das políticas governamentais. Por fim, averigua as razões pelas quais os estudos de contabilidade do crescimento não identificam o papel do capital social.

Palavras-Chave:

Capital social; crescimento econômico; teorias de crescimento.

1 - INTRODUÇÃO

Hoje somos todos institucionalistas. A idéia de que fatores institucionais importam, trespassa literalmente todas as linhas de pesquisa contemporâneas em Economia. Poucos de nós arriscariam dizer: “as instituições *não* importam”. Obviamente existem amplas diferenças metodológicas e de objetivos entre as escolas. Contudo, construiu-se um consenso em torno da idéia de que é insuficiente considerar apenas os aspectos materiais, tangíveis, da vida econômica.

As teorias do crescimento econômico também refletem essa tendência de inclusão de aspectos institucionais. No debate sobre convergência condicional, nos modelos de crescimento endógeno e também nos modelos de inspiração heterodoxa (VERSPAGEN, 1993), as instituições ocupam papel central na determinação dos equilíbrios de longo prazo. Mas quais são as instituições mais propícias ao desenvolvimento econômico? Empiricamente, algumas características, como a garantia de direitos de propriedade, têm tido maior suporte, enquanto outras, como o grau de abertura dos regimes políticos, têm apresentado resultados não-conclusivos.

Na última década e especialmente nos últimos anos, os pesquisadores têm chamado atenção para um traço institucional específico: o capital social. Este conceito, em uma primeira aproximação, pode ser definido como sendo:

“características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.”
(PUTNAM, 1996, p. 177.)

Idéias semelhantes estiveram presentes desde o nascedouro da Ciência Econômica. Porém, foram sociólogos e cientistas políticos os responsáveis pelo seu tratamento mais sistemático, através dos trabalhos de COLEMAN (1988, 1990) e PUTNAM (1996). A partir de então, essa con-

cepção foi rapidamente incorporada por economistas preocupados com o desenvolvimento econômico, os quais incluíram *proxies* para o capital social em suas regressões de crescimento à moda de BARRO (1989). Em linhas gerais, os testes corroboraram a hipótese de que tal conceito influencia positivamente o desempenho econômico das regiões e países.

Por mais convincentes e necessários que sejam os testes econométricos, um objeto relevante para fins teóricos e normativos consiste em identificar os meandros da relação entre o capital social e o crescimento econômico. Isto é, urge abrir a caixa-preta desse vínculo, revelando-se os diversos nexos causais envolvidos.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é o de reunir e debater, de maneira sistematizada, os mecanismos já identificados mediante os quais o capital social influi sobre o desempenho econômico. Espera-se, assim, contribuir para que se tenha um debate mais claro e bem assentado sobre essa questão.

A próxima seção mapeia as definições correntes do capital social. Em seguida, na seção 2, examina-se cada uma das formas diretas e indiretas através das quais o capital social contribui para o desenvolvimento econômico. A terceira seção trata dos problemas decorrentes da identificação empírica do papel do capital social como fator de crescimento, rebatendo as críticas daqueles que destacam a sua irrelevância. Considerações finais encerram o trabalho.

2 - DEFININDO CAPITAL SOCIAL¹

“*Social capital is a concept with a short and already confused history*”, escreveu STIGLITZ. (2000, p. 59.) De fato, o conceito tomou tantas acepções quanto o número de objetivos distintos dos pesquisadores. A tentativa de unificação dos

¹ A presente seção se baseia parcialmente em trabalho anterior. (MONASTERIO, 2000.).

múltiplos sentidos do capital social tendem a desvanecer o seu conteúdo.² Apresentam-se, a seguir, os três grupos de definições na forma com que foram identificados por SERALGEDIN e GROOTAERT.(2000.)

2.1 - Putnam e as Associações Horizontais

Mesmo que a definição de Putnam do capital social apresentada acima seja bastante ampla, operacionalmente ele utiliza uma versão bem mais restrita que inclui apenas as associações e as normas de cooperação entre os agentes. Para o autor, as associações engendram hábitos cívicos, confiança e um espírito cooperativo que contribuem para o desenvolvimento. (PUTNAM, 1996.) Os valores cívicos favoreceriam o associativismo e esse, por sua vez, criaria um *feedback* positivo em favor da propagação de tais valores. Mesmo associações com pouca relação direta com a atividade econômica, como instituições esportivas ou culturais, comporiam o capital social, pois reforçariam as relações de cooperação entre os membros da sociedade.

Vale ressaltar que o tipo de instituição que PUTNAM tem em mente são associações de caráter horizontal, não-hierárquicas, sem fortes barreiras à entrada e que reforçam valores democráticos. As associações favoráveis para o desempenho econômico seriam aquelas que congregam “agentes que têm o mesmo *status* e o mesmo poder”. (PUTNAM, 1996, p. 182.) Por essa razão, PUTNAM, em seu estudo acerca das regiões italianas, excluiu a *Cosa Nostra* e a Igreja Católica do capital social.

2.2 - Granovetter, Coleman e as Redes Sociais

A Nova Sociologia Econômica foi uma das responsáveis pela disseminação do conceito do

capital social para outras áreas de pesquisa.³ Em 1985, GRANOVETTER publica o “manifesto” desse movimento: “*Economic Action and the Social Structure: the problem of embeddedness*” onde critica as duas visões sobre o comportamento econômico: a sub-socializada, neoclássica, que percebe apenas indivíduos atomizados, eliminando todas as relações sociais; e a sobre-socializada, típica de boa parte do pensamento sociológico, que trata os agentes como marionetes que seguem estritamente o roteiro esperado para o seu grupo social. GRANOVETTER propõe superar essa dicotomia através da adoção de uma abordagem dita “*embedded*”, ou “enredada”, que perceba as ações econômicas dos agentes como inseridas numa rede de relações sociais. Ou seja, os indivíduos escolhem, mas não no vácuo e sim dentro de uma determinada malha de conexões com outros agentes.

Ainda sem utilizar a expressão “capital social”, GRANOVETTER percebe o potencial que essas redes sociais têm para resolver o dilema do prisioneiro e promover a confiança. Os nexos específicos entre os agentes dessas redes permitem que relacionamentos cooperativos sejam semeados e que as boas ou más reputações fluam. Ele ressalta que no *embeddedness approach* a questão da confiança - e mesmo da organização da atividade econômica - devem ser examinadas através da análise concreta das redes sociais. (GRANOVETTER, 1985, p. 490-493.)⁴

COLEMAN é o principal responsável pela introdução do capital social nas agendas de pesquisa. Em suas obras (1988, 1990), ele

² Para um debate acerca das múltiplas acepções de capital social ver REQUIER-DESJARDINS (2000), ADLER e KWON (1999), SERALGEDIN e GROOTAERT (2000) ou FUKUYAMA (1999).

³ Ver SMELSER e SWEDBERG (1994) para uma síntese da Nova Sociologia Econômica.

⁴ Na verdade, essa postura de GRANOVETTER já estava presente em trabalhos anteriores (1973 e 1974). Nesses trabalhos ele analisou a importância dos “laços fracos”, ou seja, relações pouco intensas entre os agentes, mas que se estendem muito além dos restritos círculos familiares e de amizade (“laços fortes”).

segue de perto GRANOVETTER ao considerar o princípio da escolha racional uma boa hipótese de trabalho, contanto que não se perca de vista o papel da estrutura social. Para ele, o capital social seria um instrumento para essa prática. (COLEMAN, 1988.) Devido à influência de sua definição, vale a pena reproduzi-la:

“Social capital ... is not a single entity, but a variety of different entities having two characteristics in common: they all consist of some aspect of a social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure.”
(COLEMAN, 1990, p. 302.)

A definição de COLEMAN é bem mais ampla que a de PUTNAM. Inclui todas as maneiras através das quais as relações sociais podem contribuir para a produção: desde a reciprocidade e a confiança entre os agentes, laços horizontais, e até mesmo organizações verticais que intencionalmente, ou não, resolvam os problemas de ação coletiva.

2.3 - Capital Social Como Ambiente Institucional

A abordagem ainda mais genérica considera o ambiente político e social que contribua para a eficiência produtiva estática e dinâmica como componentes do capital social. Inclui, portanto, a qualidade do governo, do sistema jurídico e a garantia de liberdades políticas e civis dos indivíduos e do Estado de Direito.⁵ Nesse sentido, o capital social é um sinônimo de “boas” instituições.

Pela própria natureza do conceito, os estudiosos que utilizam essa acepção têm como objeto o desempenho econômico comparado internacional e não temas regionais como os

⁵ Essa acepção remete ao conceito de capital social governamental. (COLLIER, 1998.)

que tomaram a atenção de PUTNAM. CLAGUE et al. (1997) é característico desse tipo de abordagem. Nesse estudo econométrico *cross-section*, indicadores de qualidade da burocracia, confiança nas instituições e risco político são considerados variáveis independentes da determinação das taxas de crescimento dos países.

Ao longo do presente trabalho não se considera essa definição de capital social. Por ser ampla demais, o debate tenderia a confundir-se com o tema da relação entre instituições e desenvolvimento econômico. Assim, o conceito será entendido apenas nos sentidos utilizados por PUTNAM e GRANOVETTER/COLEMAN.

3 - OS CANAIS DE CONEXÃO ENTRE CAPITAL SOCIAL E DESEMPENHO ECONÔMICO

3.1- Capital Social Como um Fator de Produção

Uma das primeiras instituições acerca do capital social consiste em vê-lo como um argumento adicional na função de produção, juntamente com os outros fatores. Enquanto capital, ele é produtivo por gerar um fluxo de rendimentos aos indivíduos e sociedades que o possuem. Nas palavras de COLEMAN (1990, p.302):

“Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that would no be attainable in its absence.”

Da mesma forma que as máquinas e as habilidades humanas não são totalmente maleáveis, algumas formas de capital social estão associadas a atividades produtivas específicas. Por exemplo, uma regra para a gestão de recursos comuns talvez só possa ser utilizada para um problema único. Um ambiente pleno de confiança, por outro lado, abre um leque de possibilidades mais amplo, pois tem-se um recurso aplicável na solução de uma vasta gama de problemas.

Alguns autores apontam que a acumulação de capital social, ao contrário do capital físico, não se baseia em sacrifícios presentes visando ganhos futuros. Para ARROW (2000), isso é suficiente para que se questione o uso do termo “capital” para representar as características institucionais em questão. Esta visão não é consensual na bibliografia. GLAESER et al (1999) e STIGLITZ (2000) consideram que os indivíduos dedicam tempo e esforço para a constituição de suas redes sociais. Mesmo que não intencionalmente, haveria um investimento em capital social e, portanto, uma taxa de retorno. Um traço com o qual os pesquisadores concordam refere-se ao fato de que o capital social não se deprecia com o uso; pelo contrário, a recorrência da utilização das interações o mantém. (OSTROM, 1997, 2000.)

Em termos retóricos ainda é razoável pensar em uma taxa de retorno sobre o capital social. Contudo, deve-se ter em mente que não faz sentido buscar uma precisão tão grande quanto a obtida na estimativa do capital físico. Conforme escreveu SOLOW (2000, p. 7), a contabilidade dos estoques e rendimentos do capital social enfrenta barreiras insuperáveis. Segundo o autor, mais do que não possuir os valores que permitam tal cálculo, o problema está em desconhecer que tipo de informação deveria ser buscada.

Em diversos sentidos, o capital social está mais próximo do capital humano do que do capital físico. Ele também é intangível, mas sua mensuração é mais difícil do que o capital humano, uma vez que é observado nas relações entre os indivíduos. (COLEMAN, 1988; REQUIER-DESJARDINS, 2000.) Apenas *proxies* podem indicar a sua presença. Contudo, estas são ainda mais questionáveis do que usar a escolaridade média para determinar o estoque de capital humano entre países.

Apesar das diferenças quando comparado aos outros “capitais”, PALDAM e SVENDSEN (1999) cogitam a inclusão do capital social diretamente na função de produção como um fator. Em termos gerais, ter-se-ia a função abaixo com

os fatores de produção capital físico (K), trabalho (L), capital humano (H) e o capital social (Q):

$$Y = F(K, L, H, Q) \quad \text{onde } \partial Y / \partial Q > 0 \text{ e } \partial^2 Y / \partial Q^2 < 0 \quad (1)$$

Parece adequada a sugestão de que capital social esteja também sujeito a rendimentos decrescentes. Contudo, seria imprudente impor uma forma funcional específica. Conforme se verá, a seguir, são diversas as maneiras pelas quais o capital social pode-se relacionar com as outras variáveis envolvidas na função de produção.

3.2 - Capital Social e Produtividade Total dos Fatores

Outra visão freqüente da relação entre o capital social e o crescimento econômico dá-se através da produtividade total dos fatores. O capital social não seria, portanto, um fator produtivo *strictu sensu*. Seria mais semelhante à tecnologia do que a outros tipos de capital. SOLOW (2000, p.7), ao criticar a utilização da expressão “capital social”, afirma:

“Such things as trust, the willingness and capacity to cooperate, the habit of contributing to a common effort even if no one is watching- all these patterns of behavior, and others have a payoff in terms of aggregate productivity.”

Em termos formais e, omitindo a tecnologia, ter-se-ia o seguinte (DASGUPTA 2000, PALDAM e SVENDSEN, 1999):

$$Y = Q \cdot F(K, L, H), \text{ onde } Q > 0 \quad (2)$$

Nessa especificação, um acréscimo no estoque de capital social elevaria a função de produção da forma equivalente ao progresso técnico. Ou seja, com o mesmo estoque de capital humano e físico, trabalho e tecnologia seria possível produzir uma quantidade maior de bens e serviços.

Tal efeito estaria relacionado a uma utilização mais eficiente dos recursos produtivos promovida pelo capital social, na forma da confiança entre os agentes. Há de se ressaltar que essa idéia não é nova. AKERLOF (1970) e ARROW (1974) anteciparam essa visão adotada pelos teóricos do capital social. Esse último ressalta, implicitamente, o papel da confiança na redução dos custos de transação e suas peculiares características:

“Trust is an important lubricant of social system. It is extremely efficient; it saves a lot of trouble to have a fair degree of reliance on other people’s word. ... Trust and similar values, loyalty and truth-telling, are examples of what the economist would call “externalities”. ... (T)hey increase the efficiency of the system, enable you to produce more goods or more of whatever values you hold in high esteem. But they are not commodities for which trade on open market is technically possible or even meaningful.” (ARROW, 1974, p. 17,)

No mesmo sentido, afirma o próprio PUTNAM (2000, p.21):

“Trustworthiness lubricates social life.”

Como se sabe, a presença de assimetrias e imperfeições informacionais abre espaço para comportamentos oportunistas no sentido de WILLIAMSON (1985). Quando os agentes são guiados pela maximização míope, surgem os fenômenos de desvio moral e seleção adversa, os quais podem ser restringidos através da alocação de recursos para a elaboração e monitorização dos contratos. Se estes custos de transação forem por demais vultosos, tais mercados podem desaparecer ou nunca se formarem.

Vale notar que a especificação da função de produção acima proposta supõe que o produto e o capital social guardam uma relação linear e que este último é exógeno. (PALDAM e SVEND-

SEN, 1999.) Provavelmente, esse tipo de visão é adequado para pequenas variações da renda e curtos períodos de tempo.

STIGLITZ (2000) imaginou um padrão mais complexo de interação entre o capital social e o desenvolvimento econômico no longo prazo. Quando os mercados estão-se formando, o capital social intervém para resolver questões alocativas e distributivas. Nessas situações, reputação e controle do grupo restringem comportamentos socialmente indesejáveis. Em economias mais avançadas, esse tipo de capital social pode ser substituído por um sistema judiciário eficaz que desobrigue o recurso às redes sociais.⁶ Assim, a relação entre o componente das regras de conduta informais impostas pelo grupo e o desenvolvimento teria um formato de “U” invertido. Ainda segundo STIGLITZ, nas sociedades capitalistas avançadas o capital social toma outra forma, reestruturando-se na forma de conhecimento tácito (*tacit knowledge*), o que incrementa a eficiência dos mercados e das organizações.

3.3 - Capital Social e Capital Humano

COLEMAN (1988), em um dos *papers* seminais do programa de pesquisa de capital social, identificou a relevância de tal variável para a obtenção de capacidades e qualificações que elevam a produtividade do trabalho humano. A partir de dados estatísticos norte-americanos, ele concluiu: Quanto mais integrada uma sociedade e mais densos os laços entre pais e filhos, maiores serão os indicadores do capital humano. No Brasil, o estudo de LEIPZINGER et al (1997) identificou uma relação direta entre *proxies* do capital social nos municípios mineiros e o desempenho de seus alunos em testes padronizados no ano de 1994.

KNACK e KEEFER (1997) apontam outras conexões entre o capital social e o humano. Com

⁶ PINHEIRO (1996) associa a qualidade do sistema judiciário e o desenvolvimento econômico.

base em GALOR e ZEIRA (1993), eles argumentam que numa sociedade onde reina a confiança, os pobres participam nos níveis não-básicos da educação, onde os custos de oportunidade do estudo são mais altos, uma vez que podem ter acesso ao mercado de crédito. Outra razão: os retornos esperados da escolaridade seriam mais altos nessas sociedades devido à menor discriminação no mercado de trabalho contra os que não estão conectados pelos “laços fortes”. Finalmente, o capital social, por melhorar a qualidade do governo como um todo, tende a incrementar também a qualidade das escolas públicas.

Em outros estudos, o capital social é visto como um atributo individual e, em certo sentido, compõe o capital humano de cada agente. A idéia é que a rede de conexões sociais é um ativo que gera benefícios principalmente individuais. BECKER (1996) e GLAESER et al (1999) seguem essa orientação e aplicam a racionalidade econômica a relações sociais: o agente investe no relacionamento com outros agentes visando os ganhos privados futuros.⁷

A visão de DASGUPTA (2000) concilia as visões díspares acerca do caráter público e privado do capital social. Ele considera que as redes sociais geram externalidades positivas mas também contribuem para o capital humano na medida em que os benefícios privados são incorporados no valor econômico de cada agente. O capital social entraria duas vezes na função de produção: implicitamente, como componente do capital humano, e como um “Q” da equação 2 acima. Resumindo-se o debate: O capital social contribui para a acumulação de capital humano por tornar mais eficiente o processo educacional por elevar os retornos privados da escolaridade e, diretamente, por valori-

zar o capital humano dos agentes participantes de uma rede de conexões.

3.4 - Capital Social e Investimento em Capital Físico

Testes empíricos *cross-section* sugerem que os países com maior intensidade de capital social teriam maior taxa de acumulação de capital físico. (KNACK e KEEFER, 1997.) Foi estimado que um aumento de sete pontos percentuais na confiança (medidas por pesquisas de opinião em trinta países) resultaria em um incremento de um ponto percentual no quociente investimento/PIB.

ZAK e KNACK (1998) apresentam os microfundamentos formais que mostram a relação direta entre a confiança e a taxa de acumulação. Os agentes fazem as escolhas para maximizar sua utilidade ao longo da vida, mas têm de escolher o esforço ótimo em investigar a honestidade de seus *brokers*. Com o auxílio das hipóteses usuais, chega-se ao resultado de que sociedades desiguais e com poucas instituições formais ou informais para combater o oportunismo apresentam níveis altos de diligência ótima e baixas taxas de acumulação de capital físico. As diversas especificações econométricas testadas pelos autores para uma amostra de países desenvolvidos e subdesenvolvidos corroboram as conclusões do modelo formal.

Outro canal de conexão entre o capital social e o investimento se daria, de acordo com KNACK e KEEFER (1997), através das políticas econômicas. Em sociedades onde a confiança é generalizada, inclusive quanto ao governo, suas promessas no tocante à gestão macroeconômica são mais críveis e, portanto, mais eficazes. Em um ambiente mais previsível, as decisões de investimento buscam a “optimalidade” em um horizonte temporal mais alongado do que em sociedades com políticas públicas erráticas.

⁷ No experimento de GLAESER et al (1999), os indivíduos com maiores estoques de capital social obtiveram retornos monetários privados mais elevados. NARAYAN e PRICHETT (1997), a partir de uma amostra obtida na zona rural da Tanzânia, alcançaram resultados semelhantes.

3.5 - Capital Social e Inovação Tecnológica

Intuitivamente, é clara a relação entre o capital social, no sentido da confiança, e a inovação tecnológica. Se o empresário inovador não necessita ocupar-se do combate ao oportunismo de seus parceiros, empregados e fornecedores, ampliam-se os recursos disponíveis para as atividades inovadoras. (CLAGUE, 1993 apud KNACK e KEEFER, 1997.) FUKUYAMA (1999) elabora esse ponto ao comentar que na Nova Economia a confiança tem papel fundamental para a inovação, pois na sua ausência as empresas reduziriam os gastos em pesquisa e desenvolvimento (ou aumentariam os gastos em monitoramento) temerosos de que seus empregados se apropriassem privadamente dos resultados obtidos.

Formas mais elaboradas da relação entre o capital social e a inovação tecnológica têm sido identificadas pelos pesquisadores ligados à área de Economia Regional. A farta literatura sobre os distritos industriais marshallianos, geradores de economias externas de escala, evoluiu para o debate na questão da inovação.⁸ Nessa linha de pesquisa destaca-se a importância da confiança para o bom funcionamento dos distritos. Em um ambiente no qual cada empresa supõe que os outros agirão de forma oportunista, as vantagens potenciais da cooperação são limitadas, restando apenas algum transbordamento do conhecimento.

Os estudos acerca dos Sistemas Regionais de Inovação (SRI), que, grosso modo, seriam distritos industriais nos quais a pesquisa e o desenvolvimento ocupam posição central, reforçaram a importância das redes sociais e da confiança mútua para o seu funcionamento. Vale notar que o próprio MARSHALL (1982, p.234) já afirmava que nos distritos, além da rápida difusão dos “mistérios do comércio”, as “novas idéi-

as são assimiladas por outros e combinadas com sugestões próprias; assim ela se torna fonte de muitas novas idéias”.

Economias com sólidas dotações de capital social apresentaria (COOKE e MORGAN, 1998; COOKE, 1999.) A cooperação entre empresas também soluciona os problemas de coordenação da pesquisa e desenvolvimento de produtos e projetos, ou mesmo a solução de problemas de ação coletiva relacionados com o financiamento das inovações. Os SRIs apresentariam o melhor dos mundos: a competição entre as firmas traria os benefícios conhecidos, enquanto a cooperação ampliaria as capacidades inovadoras da região.

O Vale do Silício tem sido apontado como arquétipo de um SRI baseado no capital social. Conforme argumentou SAXENIAN (1994), seu notável desempenho econômico se baseia em uma densa rede que inclui firmas, universidades, institutos de pesquisa e o setor público. É interessante notar que, mesmo no setor de alta tecnologia, a dimensão espacial tem-se mostrado fundamental para a formação dessas redes. A explicação talvez esteja no fato de que as novas tecnologias de comunicação não podem (ao menos por enquanto) reproduzir o tipo de interação informal, face a face, que promove a formação de relações de confiança e cooperação entre os agentes. (FOUNTAIN, 1998.)⁹

3.6 - Capital Social e o Estado

A relação entre qualidade das políticas públicas e instituições governamentais com o crescimento econômico está bem assentada em fundamentos teóricos e empíricos. Um passo de pesquisa mais profundo consiste em averi-

⁸ Ver BENKO e LIPIETZ (1994) para uma síntese do debate sobre os distritos industriais.

⁹ Outro exemplo envolve uma comunidade diametricalmente oposta, em todos os sentidos, ao Vale do Silício. SMALE e RUTTAN (1997) identificaram o capital social das comunidades Naam em Burkina Faso como responsável pela inovação tecnológica na construção de diques.

guar quais são as determinantes da qualidade dessas instituições. Para endogeneizar essa variável, a pesquisa empírica voltou-se para características mais persistentes dos países como colonização, religião, tradição legal, entre outras. (LA PORTA et al, 1998.)

PUTNAM atribui uma relação unívoca dos valores cívicos de uma sociedade e a qualidade de seu governo. Mesmo reconhecendo que existem causalidades circulares que geram dependências da trajetória (*path-dependencies*), ele afirma, com base em sua observação dos processos de descentralização governamental em meados da década de 1970, na Itália, que foram as regiões intensas em capital social que apresentaram melhores indicadores de desempenho governamental. PUTNAM e HELLIWELL (1995) mostram evidências econométricas que corroboram essa hipótese. O mecanismo subjacente que garante tal relação entre participação cívica e bom governo é o seguinte. (PUTNAM, 1996, p. 191):

“Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas querem um bom governo e (em parte pelos seus próprios esforços) conseguem tê-lo. Eles exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar os seus objetivos comuns... Pelo lado da oferta, o desempenho do governo representativo é favorecido pela infra-estrutura social das comunidades cívicas e pelos valores democráticos tanto das autoridades quanto dos seus cidadãos.”

Seguidor de uma tradição que remonta a Tocqueville, PUTNAM explicitamente contradiz a hipótese de que as organizações sociais reduziriam a eficácia da ação estatal, ou seja, que uma sociedade “forte” redundaria em um Estado “fraco”.¹⁰ Em termos simplificados, a

conexão causal que o autor esboça parte do capital social para o bom governo e, então, para o crescimento econômico.

EVANS (1996), por sua vez, apresenta uma visão mais otimista das relações entre o capital social e as ações públicas. Atento para os problemas de desenvolvimento do Terceiro Mundo, Evans se fixa em algumas experiências bem-sucedidas de intervenção pública para ilustrar as possibilidades sinérgicas entre o Estado e a Sociedade. De acordo com o autor, existem duas formas gerais mutuamente não-excluentes através das quais a organização da sociedade pode contribuir para a ação do governo e vice-versa: a complementaridade e o “enredamento” (*embeddedness*). No primeiro caso, trata-se de o Estado fornecer bens que não podem ser oferecidos pelos agentes de forma eficiente. Estariam incluídos nessa categoria desde bens tangíveis (como bens de capital para a irrigação em Kerala, Nepal) até o ambiente institucional que garanta a liberdade de associação e o cumprimento da lei.

O “enredamento” das relações entre a sociedade e o Estado refere-se aos laços que ligam os cidadãos e os agentes da intervenção pública. Uma ilustração adequada dessa relação foi feita por MOORE (1989 apud EVANS, 1996, p. 1.121) ao tratar da eficiente gestão de recursos hídricos em Taiwan, no qual os servidores públicos responsáveis estavam tão ligados à sociedade local que se preocupavam com o juízo desta acerca de seus desempenhos na função. Também nos casos relatados por Evans, a participação de tais funcionários contribuiu para o envolvimento da sociedade nos projetos. A fronteira entre o servidor público e o membro da comunidade se dissolve, mas não ocorrem as perdas causadas pelas atividades de *rent-seeking*.

O otimismo de EVANS provém do fato de que diversas experiências bem-sucedidas no Terceiro Mundo sucederam em localidades onde a dotação de capital social era baixa.

¹⁰ Ver OLSON (1982). Em trabalho anterior busquei compatibilizar as visões de PUTNAM e de OLSON no âmbito da análise regional. (MONASTERIO, 1999.)

Nesses lugares, antes da introdução dos projetos de desenvolvimento, nada havia de semelhante com as comunidades cívicas do norte da Itália celebradas por PUTNAM. Um fenômeno também surpreendente consiste em que muitas vezes as iniciativas partiram de governos que têm seu apoio político nas tradicionais elites locais. A evidência sugere que, mesmo nessas situações, grupos reformistas dentro da oligarquia estatal podem implementar projetos de pequena escala que promovem a acumulação de capital social.

Para PUTNAM, o estoque de capital social acumulado no longuíssimo prazo condiciona a qualidade do setor público. Já EVANS aponta os caminhos pelos quais a intervenção governamental contribui para a ampliação do capital social através de relações sinérgicas, mesmo em sociedades anteriormente pouco participativas.

4 - ONDE SE ESCONDE O CAPITAL SOCIAL?

SOLOW (1995) argumentou que se o capital social tivesse importância para o desenvolvimento, isso deveria mostrar-se de alguma forma nos estudos de *growth account*. Sem embargo, KIM e LAU (1996) e COLLINS e BOSWORTH (1996) revelaram que o crescimento dos NICs asiáticos pode ser atribuído quase que integralmente à acumulação de capital físico, humano e de força de trabalho. Seria a tradicional teoria da produção suficiente para explicar o desempenho econômico dos países? Onde estaria o capital social?

A primeira pista é dada por OLSON (1982). Preocupado com o problema da esclerose institucional, lembra que os esforços de estimar a contribuição dos fatores produtivos para o crescimento econômico chega-se às suas causas próximas deixando ocultas as razões subjacentes que levam à acumulação de capital e à inovação. Referindo-se aos estudos de *growth account*, OLSON afirma (1982, p. 4):

“They do not trace the sources the growth to their fundamental causes; they trace the water in the river to the streams and lakes from which it comes, but they do not explain the rain.”

Na verdade, o próprio SOLOW (2000), em trabalho posterior, cogitou a possibilidade de que o capital social seja a variável subjacente que alavanca o processo de crescimento, mas não elaborou essa hipótese.

DASGUPTA (2000) apontou soluções para o mistério do capital social desaparecido. O experimento mental é o seguinte: imaginem-se duas economias (1 e 2) com os mesmos estoques de trabalho (L) e capital (K) e capacidade tecnológica. No momento inicial, supõe-se que a região 1 possui mais capital social do que a 2, e que isso faz com que a primeira tenha também maior produtividade total dos fatores. Em termos formais:

$$Y_i = Q_i F(K_i, L_i), \text{ onde } K_1 = K_2, L_1 = L_2, \text{ e } Q_1 > Q_2 > 0; i=1,2. \quad (3)$$

Obviamente, $Y_1 > Y_2$ já no momento inicial. Supondo-se as mesmas características demográficas e uma taxa constante de poupança, é fácil ver que, em um momento posterior, a economia 1 terá níveis de consumo e produção mais altos do que a 2. Isto ocorrerá mesmo que o estoque de capital social (Q_i) siga constante ao longo do tempo. Ora, apesar da importância dessa variável institucional, um estudo de séries temporais dos fatores de crescimento das duas sociedades mostraria que não há resíduo a ser explicado.¹¹

¹¹ DASGUPTA (2000, p.394) lembra que, como $PMgK_1 > PMgK_2$, a diferença entre as taxas de crescimento das duas economias seria ainda maior se fosse suposto que isso resultaria em uma taxa de poupança mais alta em 1 do que em 2. O autor ainda modela o capital social de duas formas distintas: como parte de um composto que inclui o capital humano e gera externalidades; e como um fator multiplicativo de um índice composto do capital humano e horas de trabalho. Em ambos os casos se mantêm as conclusões acerca da inobservância de um resíduo atribuível ao capital social.

Na estimação dos efeitos do capital social para o crescimento das regiões italianas, PUTNAM e HELLIWEL (1995) contornaram os problemas de especificação de uma forma funcional através da seguinte estratégia: assumem que as diferenças entre o acesso aos fatores de produção e tecnologia são pequenas, ou ao menos não são relacionadas como o capital social. Dessa forma, seus resultados devem ser interpretados como indicando o efeito total do capital social sobre o produto *per capita* por todos os canais supracitados, sem identificação do papel de cada contribuição direta, indireta ou decorrente da interação com os outros fatores. Os resultados foram favoráveis à hipótese da relevância das dotações de capital social para explicar as diferenças de desempenho econômico entre as regiões italianas no período 1950-1990.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse texto, examinou-se como o capital social pode influenciar o crescimento econômico. Depois de apresentadas as diversas facetas que tal noção pode tomar, tratou-se dos mecanismos diretos e indiretos que o tornam produtivo. Em adição, foram abordados problemas referentes à identificação da relação em questão e argumentou-se que, mesmo que o capital social seja relevante para o crescimento de uma economia, é possível que isso não se mostre nos estudos econométricos.

Vale notar que se poderia salientar os plausíveis aspectos perversos do capital social. Mas aqui se optou por adotar uma definição que considera apenas suas facetas produtivas.¹² Alguns autores têm-se preocupado com o lado obscuro do capital social e, sem embargo, esse é um tema

relevante para a implementação de projetos de desenvolvimento. (PORTES e LANDOLT, 1997 e, para uma síntese, ADLER e KWON, 1999.)

SOLOW (2000) e ARROW (2000) criticaram a aplicação do termo “capital” a características da organização social. Talvez eles estejam certos. O capital social é por demais distinto das outras formas de capital para ser considerado como mais um fator produtivo. Além disso, supondo que os *insights* apresentados na seção 2 sejam relevantes, uma forma funcional na qual o capital social participasse da mesma maneira que os outros fatores subestimaria a sua importância.

A expressão “capital social”, mesmo não sendo rigorosamente apropriada, tem um apelo que a torna atraente para os economistas. O termo transmite uma idéia de precisão, mensuração e neutralidade (exageradas, é verdade) que o torna mais palatável aos praticantes da “ciência lúgubre”. Isto não ocorreria caso a escolha recaísse sobre expressões mais vagas como “normas cooperativas”, “espírito cívico”, ou “*community governance*”. (BOWLES, 1999.) Somado a esse fato, todo o apoio institucional (através do World Bank) e empírico que a noção de capital social tem recebido faz crer que, mesmo passado o entusiasmo inicial, ele será incorporado ao instrumental analítico dos economistas.

Para que o capital social se estabeleça em bases sólidas na teoria econômica do crescimento, ainda é necessário um maior esforço na pesquisa teórica e empírica. Algumas das conexões aqui tratadas foram apenas identificadas e carecem de maior elaboração formal. Em termos empíricos, mais indicadores, testes econométricos e estudos de caso permitirão revelar a pertinência das hipóteses e, quiçá, aspectos inesperados das relações entre o capital social e os fatores de crescimento. Ao mesmo tempo, parece improvável que se chegue a uma única especificação da função de produção com capital social ou a um consenso acerca da variável *proxy* que melhor o representa.

¹² Não é privilégio do capital social poder ser usado para fins que reduzem o bem-estar social. (PUTNAM, 2000, p. 22 e cap. 22.) O capital físico também inclui as metralhadoras dos criminosos e a técnica de utilização do garrote faz parte do capital humano de um torturador.

No Brasil, a abordagem do capital social tem sido aplicada sobre um amplo espectro de temas.(BANDEIRA, 1999; ABRAMOVAY, 1999; SOUZA FILHO, 1999; NASCIMENTO, 2000.) Mesmo assim, ainda há um vasto atraso relativo na aplicação desse *approach*, quando comparado com os meios acadêmicos internacionais. Espera-se que o presente artigo contribua para que essa defasagem seja reduzida.

6 - AGRADECIMENTOS

Agradeço os comentários e críticas do Prof. Dr. José Gabriel Porcile Meirelles (UFPR). Ele está isento de culpa por quaisquer erros e omissões porventura remanescentes.

Abstract

This work analyses the relationship between social capital and economic growth. First, the various meanings of this term are considered. Then, it shows that social capital can be seen as a resource. It has also been linked to increases in total factor productivity, accumulation of physical and human capital, innovation, and quality of public policies. Finally, the paper explores the reasons why growth accounting studies did not identify the role of social capital.

Key-Words:

Social capital; Economic growth; Growth theories.

7- BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: **ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA**, 4, Porto Alegre, *Anais...* 1999.
- ADLER, Paul S. KWON, Seok-woo. **Social capital: the good, the bad, the ugly**. April, 1999.(Mimeo.).
- AKERLOF, George. The Market for 'Lemons': quality uncertainty and the market mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, v.84, Aug., p. 488-500, 1970.
- ARROW, Kenneth J. Observations on social capital. In: DASGUPTA, Partha, SERALGEDIN, Ismail. **Social capital: a multifaceted perspective**. Washington, D.C: World Bank, 2000. p.3-5.
- _____. **The Limits of Organization**. New York: W.W. Norton & Co., 1974.
- BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. **Texto para discussão**, n. 630. Brasília: IPEA, 1999.
- BARRO, Robert. A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government. **National Bureau of Economic Research Working Paper 2855**. Cambridge: Mass, 1989.
- BECKER, Gary. **Accounting for tastes**. Cambridge: Harvard University, 1996.
- BENKO, G. e LIPIETZ, A. **As regiões ganhadoras: distritos e redes e os novos paradigmas da geografia econômica**. Lisboa: Celta, 1994.
- BOWLES, Samuel. "Social Capital" and community governance. **Focus**. v.20, n. 3, p.6-14, Fall 1999.
- CLAGUE, C., KEEFER, P., KNACK, S. et al. Institutions and Economic Performance. In: CLAGUE, Christopher. (Ed). **Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less Developed and Post-Socialist Countries**. Maryland: Johns Hopkins University, 1997. p. 91-120.

- COLEMAN, James. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University, 1990.
- _____. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology** v.94. (Supplement) S95-S120. 1988.
- COLLIER, Paul. **Social Capital and Poverty**. Washington, DC: The World Bank, 1998. (Mimeo).
- COLLINS, S. e BOSWORTH, B. Economic growth in East Asia: accumulation versus assimilation. **Brookings Papers on Economic Activity**, n.2, p.135-203, 1996.
- COOKE, P. e MORGAN, K. **The associational economy: firms, regions, and innovation**. Londres: Oxford University: 1998.
- COOKE, P. Introduction: origins of the concept. In: BRAKZYK, H. J., COOKE, P. e HEIDENREICH, M. **Regional Innovation Systems**. Londres: UCL, 1998.
- DASGUPTA, Partha. Economic progress and the idea of social capital. In: DASGUPTA, Partha, SERALGEDIN, Ismail. **Social capital: a multifaceted perspective**. Washington, D.C: World Bank, 2000. p.325-423.
- EVANS, P. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. **World Development**. V. 24, n.6, p. 1119-1132. 1996
- FOUNTAIN, Jane. Social capital: a key enabler of innovation. In: BRASCOMB, L. KELLER, J (Ed.). **Investing in innovation: towards a consensus strategy for federal technology policy**. Cambridge: MIT, 1997.
- FUKUYAMA, Francis. Social capital and civil society. mimeo. In: **IMF CONFERENCE ON SECOND GENERATION OF REFORMS**, 1999.
- GALOR, O. e ZEIRA, J. Income distribution and macroeconomics. **Review of Economic Studies**, LX, p. 35-52, 1993.
- GLAESER, Edward., LAIBSON, David., SCHEINKMAN, José. et al. What is social capital? **NBER Working Paper**, n. 7216, July 1999.
- GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**. v. 91, p. 481-510, 1984.
- _____. **Getting a job: a study of contacts and careers**. Cambridge: Harvard University, 1974.
- _____. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v.78, n.6, p. 1360-1380, 1973.
- KNACK, S e KEEFER, P. Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. **Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n.4., p. 1251-88, 1997.
- KIM, j. e LAU, L. The sources of Asian Pacific economic growth. **Canadian Journal of Economics**, v. 29, special issue, part. 2, p.5448-54, 1996.
- LA PORTA, R., LOPES-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A. et al. **The Quality of Government**. 1998. Mimeo (second draft).
- LEIPZINGER, D., KHARAS, H., HORN, R., et al. **Primary educational achievement in Brazil: the role of social capital**. Working Draft. 1996.
- MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MONASTERIO, Leonardo M. Capital social e Economia: antecedentes e perspectivas. In: **ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA**, 5, Fortaleza, *Anais...* Junho de 2000.

- _____. Capital social e grupos de interesse: uma reflexão no âmbito da economia regional. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA**, 27, 1999, Belém. *Anais...* Belém: ANPEC, 1999.
- NASCIMENTO, Humberto Miranda do. **Capital Social no Brasil**: o caso de Valente/ Bahia. 2000. (Mimeo.)
- OLSON Jr., Mancur. **The Rise and Decline of the Nations**. New Haven and London: Yale University, 1982.
- OSTROM, Elinor. Investing in capital, institutions, and incentives. In: CLAGUE, Christopher (Ed.). **Institutions and Economic Development**: Growth and Governance in Less Developed and Post-Socialist Countries. Maryland: Johns Hopkins University, 1997.
- _____. Social capital: a fad or a fundamental concept? In: DASGUPTA, Partha., SERALGEDIN, Ismail. **Social capital**: a multifaceted perspective. Washington, D.C: World Bank, 2000. p. 172-214.
- PALDAM, Martin e SVENDSEN, Gert T. Is social capital an effective smoke condenser?: an essay on a concept linking the social sciences. **Social Capital Initiative Working Paper**, n. 11, World Bank, May 1999.
- PINHEIRO, Armando Castelar. Judicial system performance and economic development. **Ensaio BNDES**, n. 2. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.
- PORTES, A., and P. LANDOLT. The Downside of Social Capital. **The American Prospect**. May-June, n.26, p.18-21. 1997.
- PUTNAM, Robert. **Bowling Alone** : the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.
- _____. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- PUTNAM, Robert e HELLIWELL, John. Economic growth and social capital in Italy. **Eastern Economic Journal**, v.21, n.3, p.295-307, 1995.
- REQUIER-DESJARDINS, Denis. **On some contributions on the definitions and relevance of social capital**. January, 2000. (Mimeo.)
- SAXENIAN, Anna Lee. **Regional advantage**: culture and competition in Silicon Valley and route 128. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- SERALGEDIN, Ismail., GROOTAERT, Christiaan. Defining social capital: an integrating view. In: DASGUPTA, Partha., SERALGEDIN, Ismail. **Social capital**: a multifaceted perspective. Washington, D.C: World Bank, 2000. p.40-58.
- SMALE, Melinda e RUTTAN, Vernon. Social capital and technical change. In: CLAGUE, Christopher. (Ed.). **Institutions and Economic Development**: Growth and Governance in Less Developed and Post-Socialist Countries. Maryland: Johns Hopkins University, 1997. p. 182-200.
- SMELSER, Neil., SWEDBERG, Richard. (Ed.). **The handbook of economic sociology**. New Jersey: Princeton University, 1994.
- SOLOW, Robert. But verify. **The New Republic**, p. 36-39, sept. 11, 1995.
- _____. Notes on social capital and economic performance. In: DASGUPTA, Partha., SERALGEDIN, Ismail. **Social capital**: a multifaceted perspective. Washington, D.C: World Bank, 2000. p.6-12.
- SOUZA FILHO, Jorge Renato. **Cooperação e Participação**: Novas Formas de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional. 1999. (Mimeo.)

VERSPAGEN, B. **Uneven growth between interdependent economies**. Adershot: Averbury, 1993.

WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York: Free Press, 1985.

ZAK, Paul J. e KNACK, Stephen. Trust and Growth. **IRIS working paper**, n. 219, July, 1998.

Recebido para publicação em 08.AGO.2000.

ANUNCIO