

Economia e instituições: o papel das instituições e dos organismos locais para o desenvolvimento econômico local

Leonardo Marco Muls *

Resumo: O artigo propõe uma contribuição metodológica dentro da área de economia institucional para o estudo das experiências de desenvolvimento endógeno, construindo um suporte teórico para as análises empíricas de desenvolvimento econômico local. Num momento em que os relatos de “sistemas produtivos localizados”, “arranjos produtivos” e “distritos industriais” tornam-se cada vez mais comuns nas revistas especializadas e na literatura sobre o tema, é importante propor um aparato teórico-metodológico para o tratamento dos estudos de caso. O artigo está dividido em três seções. Na primeira seção fazemos a constatação da insuficiência das teorias tradicionais do desenvolvimento para o adequado tratamento das experiências de desenvolvimento localizado. Na segunda seção propomos a integração da variável territorial como fator explicativo do desenvolvimento econômico local. Na terceira seção, a um menor nível de abstração, apresentamos o conceito de formas intermediárias de coordenação, que sintetiza a importância de instituições e organismos locais robustos para os casos bem-sucedidos de desenvolvimento econômico local.

Abstract: This article proposes a methodological contribution on institutional economics for the study of experiences of local economic development. In a moment when case studies of “localized production systems” or “industrial districts” have been increasingly common in the specialized literature, it is worth proposing a methodological and theoretical framework for their treatment. This article is divided in three parties. In the first we emphasize the insufficiency of the traditional theories of development for the adequate treatment of experiences of localized development. In the second we suggest the integration of territory variable as an explicative factor for local economic development. In the third, in a lower degree of abstraction, we present the concept of intermediary forms of coordination, which synthesizes the importance of the robustness of local organisms and institutions for the success of the strategies of local economic development.

Palavras-chave: instituições, capital social, desenvolvimento local.

* Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Introdução

A teoria do desenvolvimento econômico local pode ser apresentada como o resultado da falência dos modelos tradicionais de desenvolvimento fundados seja na compreensão do Estado nacional como principal agente promotor do desenvolvimento, seja nas funções alocativas do mercado como facilitador do ótimo econômico. Adotaremos, neste trabalho, uma abordagem institucionalista do desenvolvimento econômico local.

Na primeira seção veremos como a dicotomia entre o Estado e o mercado, que prevaleceu durante boa parte do século XX como fonte de inspiração para a formulação das teorias tradicionais do crescimento, vai progressivamente abrindo espaço para a introdução de novos fatores explicativos do crescimento, cuja mobilização encontra-se numa zona intermediária entre o Estado e mercado.

Na segunda seção veremos como vai se desenhando uma abordagem do desenvolvimento econômico local que integra as variáveis institucionais como fatores explicativos, ao lado de fatores econômicos tradicionais como o capital e o trabalho. Veremos como essas variáveis institucionais estão articuladas ao território, constituindo-se num conjunto de redes de relações sociais e econômicas.

Na terceira e última seção definiremos e precisaremos o quadro conceitual a partir do qual serão verificadas as condições existentes para o alavancamento de um processo de desenvolvimento econômico local. Esboçaremos uma teoria do desenvolvimento econômico local fundada na compreensão do movimento dialético entre a pressão heterônoma exercida pelas leis de funcionamento de uma economia global e a reação autônoma suscitada pelas redes e instituições locais.

1. A falência dos modelos canônicos de desenvolvimento: o Estado *versus* o mercado

As pesquisas sobre desenvolvimento, marcadas pela oposição entre a necessidade de uma intervenção estatal e o caráter auto-regulador do mercado, desembocaram, a partir do final dos anos 1990, em uma síntese que preconiza uma abordagem sistêmica e a consideração de variáveis institucionais (Boyer, 2001).

Os revezes de várias estratégias de desenvolvimento provocaram a seguinte reflexão por parte dos teóricos: como explicar que a maior parte das teorias, fundadas sob um mecanismo simples e único

(um único fator explicativo), tenham rapidamente mostrado seus limites no que diz respeito à explicação do desenvolvimento? Porque as teorias do desenvolvimento convergiram, ao final dos anos 1990, para uma concepção institucionalista e sistêmica que reprova uma análise puramente econômica e centrada na tecnologia, no mercado e na demografia, ao mesmo tempo em que rechaça uma crença no Estado como agente promotor único do desenvolvimento? A busca pelas explicações do desenvolvimento desigual ou do atraso econômico, de países, regiões ou territórios, deve ultrapassar os paradigmas econômicos e buscar suas causas na interseção da economia institucional, da história e de outras ciências sociais:

“A procura de um fator explicativo único guiou as pesquisas tanto teóricas quanto empíricas em matéria de desenvolvimento ao longo de toda a segunda metade do século XX. Enquanto disciplina, a economia parece incapaz de reconhecer que tal fator não existe, que uma política de desenvolvimento requer uma compreensão mais complexa dos sistemas, que combinam instituições econômicas, sociais, culturais e políticas, cujas interações mudam ao longo do tempo (Boyer, 2001: 14-39).

O papel das instituições e a necessidade de uma abordagem mais sistêmica são aspectos cada vez mais reconhecidos. O processo de desenvolvimento econômico provoca transformações dinâmicas não apenas nos modos de produção e na tecnologia, mas também nas instituições sociais, políticas e econômicas. A questão não é mais a da escolha entre princípios alternativos e exclusivos de coordenação: o mercado ou o Estado. Reconhece-se que uma dosagem apropriada entre o Estado e o mercado é necessária à promoção do desenvolvimento.

Em matéria de teorias, assistimos hoje a uma convergência entre duas concepções que antes eram dicotômicas e se defrontaram por muito tempo na economia do desenvolvimento. Nem planificação autoritária nem generalização das vantagens do livre mercado: o que está em jogo é um equilíbrio bem temperado entre intervenções públicas e ajustamentos descentralizados. A sucessão dos relatórios anuais do Banco Mundial (1997, 1998, 2001) ilustra bem esta conscientização.

1.1. A abordagem institucionalista do desenvolvimento econômico local

As teorias tradicionais do crescimento inscrevem-se no plano Estado-mercado, supondo que estas sejam as duas únicas formas de coordenação na economia. Para reconstruir uma teoria do desenvolvimento que leve em conta os ensinamentos da história econômica e a diversidade das configurações nacionais, devemos considerar as formas intermediárias de coordenação que desempenham um importante papel na evolução econômica e cuja esfera de ação se situa entre o Estado e o mercado. As formas intermediárias de coordenação representam todos os organismos e instituições locais cuja atuação tenha uma finalidade produtiva ou de regulação social num

determinado território: o seu tecido empresarial, o poder público local e as representações da sociedade civil. A questão central para o desenvolvimento passa a ser como articular, junto a essas três instâncias intermediárias de coordenação, as duas formas extremas que foram dominantes enquanto vigoraram as versões tradicionais da teoria do crescimento econômico.

Hollingsworth e Boyer (1997) fizeram uma taxonomia que pode ser mobilizada pelas diversas disciplinas das ciências sociais, destacando, além do Estado e do mercado, quatro outras formas de coordenação que se colocam em um campo intermediário de análise:

Quadro 1: Formas intermediárias de coordenação

| | Lógica de ação e tipo de relação (horizontal ou vertical) | Condições para o seu acionamento | Aptidão em fornecer bens coletivos e gerar externalidades | Eficácia na alocação de recursos e promoção de justiça social | Contribuição ao desenvolvimento local |
|----------------------------|---|---|---|---|---|
| Poder público local | Guiado pelo interesse coletivo, com relações verticais. | Instituições estabelecidas constitucionalmente. | Responsável pela criação de externalidades e pelo bem estar público. | Máxima. | Importante. |
| Comunidade | Intercede sob o registro da obrigação social. Relações <i>a priori</i> igualitárias (<i>locus</i> da confiança). | Sentimento de lealdade, fundado sobre um sentimento de se pertencer a uma comunidade. | Internalização dos bens coletivos que expressam externalidades no espaço da comunidade. | Limitada pelo tamanho do grupo e dependente da estabilidade da coesão social. | Fornecimento de bens coletivos locais e de solidariedade; papel limitado quanto à promoção de inovações. |
| Rede | Combina obrigação e interesse. Diversas modalidades em função de seu caráter mais ou menos igualitário. | Complementaridade estratégica da contribuição dos diversos membros. | Boa, desde que as externalidades possam ser internalizadas no interior da rede. | Boa, desde que tenha certa estabilidade. Possível, desde que ultrapasse a esfera econômica. | Papel positivo em matéria de inovação. |
| Associação | Interesses econômicos e políticos. Em princípio relações igualitárias, mas depende da estrutura de poder. | Reconhecimento da existência de objetivos e interesses comuns. | Boa no que diz respeito ao estabelecimento de normas, regras ou fornecimento de serviços específicos. | Boa quanto ao fornecimento de serviços coletivos. Problemática se houver uma situação de balcanização de associações. | Ambíguo: oferta de alguns serviços coletivos (códigos, normas, formação), mas possivelmente com alguma captação de renda. |
| Hierarquia (Firma) | Lógica de ação governada pelo interesse individual. Relações desiguais verticalizadas. | Reconhecimento da assimetria interna de poder; divisão do trabalho. | Por definição inexistente, exceto por intervenção pública. | Grande em matéria de produção. Desconexão quanto à promoção de justiça social. | Junto com o mercado, papel positivo na divisão do trabalho e nas inovações. |

NOTA: As comunidades, as redes e as associações integram a sociedade civil.

FONTE: Boyer, 2001: 44.

A questão não é mais a de uma oposição dicotômica entre o Estado e o mercado, mas a da compatibilização de um conjunto de comportamentos que se inscrevem simultaneamente em várias esferas da sociedade e são regidos por lógicas distintas. Os trabalhos da sociologia econômica mostram a importância dessas redes sociais para a estratégia e a inovação das firmas e, por extensão, para as formas de competitividade (Streeck, 1997).

Nenhuma forma de coordenação, tomada individualmente, é susceptível de suplantar qualquer uma das outras, qualquer que seja o setor, a época, o contexto social, político e/ou tecnológico. Cada uma delas satisfaz objetivos diferentes e é de sua combinação que resultam as performances macroeconômicas, assim como é a qualidade da arquitetura institucional que determina a viabilidade de uma estratégia de crescimento (*Révue Économique du Développement*, 2001).

O papel do Estado seria o de constituir uma ordem jurídica e econômica que sinalizasse para os demais agentes sociais a primazia de padrões de organização de relações sociais fundados em redes horizontais ou redes de parceria (ao invés de padrões de organização hierárquico-verticais, que estabelecem formas competitivas de interação social) e de modos democráticos de regulação de conflitos, ao invés de modos autocráticos de resolução dos mesmos. Essa ordem constitucional e jurídica, mas também econômica e social, definiria o quadro das restrições e das incitações a partir do qual se desenvolveriam os diversos arranjos institucionais (Franco, 2001).

Desta forma, a partir dos anos 1990, a teoria do desenvolvimento econômico tornou-se sistêmica e institucionalista; beneficiando-se dos ensinamentos da história e dos avanços da teoria econômica ela chegou a uma elaboração conceitual própria. As teorias do desenvolvimento incorporaram elementos institucionais que trazem para o seu campo de investigação a contribuição de outras áreas do saber. Ao considerar o desenvolvimento como fruto de interações sociais que repercutem no amadurecimento das instituições locais, a abordagem institucionalista incorpora elementos sociais e históricos que estão arraigados no território, presos aos costumes e à tradição de uma região.

A economia do desenvolvimento tornou-se o terreno favorito das pesquisas institucionalistas sobre o funcionamento da economia, a partir do momento em que sua agenda de pesquisa privilegia os fatores institucionais situados numa esfera intermediária entre o Estado e o mercado. Ao invés de insistir numa oposição canônica entre o Estado e o mercado, a economia do desenvolvimento nos convida a uma reflexão que busca respeitar a diversidade das situações locais, bem como incorporar os ensinamentos do tempo histórico longo.

1.2. A endogeneização das instituições e o conceito de capital social

Um número crescente de estudos empíricos parece nos indicar que países com dotações semelhantes de capital (físico, humano e financeiro) possuem diferentes taxas de crescimento (ver os Relatórios *Social Capital Initiative*, do Banco Mundial). Os fatores econômicos tradicionais não

são mais considerados como fatores explicativos suficientes dos diversos ritmos de crescimento e tampouco dos diferentes graus de desenvolvimento alcançados pelos territórios e regiões. Em suma, a integração de características que refletem a complexidade do mundo real parece ser, mais do que uma necessidade científica, uma urgência política. Neste sentido, o trabalho de Putnam (1993) parece ter sido pioneiro ao incluir, na explicação das diferenças de desempenho econômico entre duas regiões da Itália, uma amostra da complexidade do mundo real pertencente ao campo das ciências políticas, que ele sintetizou sob o conceito de capital social.¹

O início dos anos 1990 foi testemunho de uma renovação de interesse, por parte dos economistas, pelos domínios social e institucional. Desde então, uma parte dos trabalhos que abordam estes temas tem sido reagrupados sob a denominação mais geral de capital social. Alguns institucionalistas (Grootaert, 1998; Edwards, 1999) vêem no conceito de capital social o elo que faltava entre as variáveis explicadas e as variáveis explicativas dos modelos de crescimento econômico.

Os autores supracitados trataram o conceito de capital social sob diferentes enfoques. Enquanto Bourdieu (1980) preocupou-se em mostrar como a construção de uma rede durável de relações permitiria ao indivíduo (ou grupo de indivíduos) arregimentar um capital que estivesse fora do circuito estritamente econômico, mas que este mesmo capital (cultural e social) poderia ser usado para fins econômicos, como a acumulação e a reprodução social, Coleman (1990) mostrou como os dilemas da ação coletiva poderiam ser resolvidos através da noção de capital social.² Fukuyama (1995), por sua vez, argumentou que a capacidade de cooperar socialmente depende de hábitos, tradições e normas anteriores, virtudes que são encontradas no estoque de capital social de uma

¹ O capital social é o resultado de um consenso entre teorias econômicas (de cunho institucionalista) e sociológicas (Bourdieu, 1980, 1986; Coleman, 1990), o que o reveste de um caráter multidimensional (micro, meso e macroeconômico) e multiforme (civil, governamental, estrutural e cultural). O caráter fluido e amplo do quadro analítico a ele associado dificulta a escolha de uma definição precisa. Putnam (1993) foi o primeiro autor a fazer um amplo estudo empírico assimilando as instituições ao capital social. Este autor identifica o capital social às características das organizações sociais tais como as redes, as normas e a confiança, que facilitam a coordenação e a cooperação em vista de um benefício mútuo. O argumento de Putnam é o de que regiões que têm uma forte tradição de engajamento cívico (elevado estoque de capital social) conseguem acionar mecanismos que melhoram o desempenho das instituições e dos governos locais: *“o capital social que existe nas normas e nas redes de engajamento cívico parece ser uma condição necessária tanto ao desenvolvimento econômico quanto à eficácia dos governos”* (Putnam, 1993: 37).

² O interesse de Coleman (1990) no conceito de capital social está no fato deste recurso possibilitar ao agente engajar-se em uma ação social (coletiva). Coleman estava preocupado com os fundamentos da teoria da ação coletiva e, partindo de um quadro conceitual que privilegia o agente racional, em explicar o que leva o indivíduo a agir coletivamente (ou a participar de uma ação coletiva). A definição dada por Coleman do capital social é funcional. O conceito é percebido como uma entidade cujos componentes são impossíveis de serem identificados, a não ser pelo fato de pertencerem a uma estrutura social e que esses elementos do capital social facilitam algumas ações dos atores (individuais ou coletivos) no interior desta estrutura (Coleman, 1990).

determinada comunidade, capital social este que não pode ser adquirido simplesmente por indivíduos agindo por conta própria, uma vez que é uma construção coletiva e histórica.

Estes autores, no entanto, não fizeram – como Putnam (1993) – uma mediação micro-macro-micro, ou seja, partindo-se de fundamentos comportamentais micro e analisando como este comportamento influencia o desempenho agregado e voltando deste nível agregado para o indivíduo, num mecanismo de retroalimentação que cria um círculo virtuoso entre comportamento social (normas, valores, hábitos políticos, etc), desempenho macro (seja o bom desempenho político, econômico ou institucional), aumento do capital social de uma comunidade ou região para novamente retornar ao comprometimento dos agentes com as normas sociais e de comportamento preestabelecidas, por sua vez criando mais capital social. Esta mediação torna-se importante na medida em que a progressiva incorporação das instituições e do capital social na explicação do desenvolvimento econômico somente se justifica se tomados como variáveis agregadas e, portanto, em um nível de análise macroeconômico.

2. O desenvolvimento econômico local e a integração do território como variável explicativa

Vimos na seção anterior de que forma o debate sobre o desenvolvimento incorporou, progressivamente, elementos institucionais como fatores explicativos do desempenho econômico. Nesta seção ultrapassaremos o paradigma das teorias tradicionais do desenvolvimento e incluiremos em nossa análise a variável territorial. O que queremos introduzir nas teorias do desenvolvimento é algo mais do que o papel das instituições nas distintas trajetórias de crescimento dos diferentes territórios ou regiões. Queremos também endogeneizar o papel do território nessas trajetórias de crescimento. Para além das instituições, o território.

Os territórios são um construto sócio-econômico e institucional. As relações entre os agentes inscrevem-se em boa parte fora das relações mercantis; o peso das regras, normas e símbolos da comunidade de origem são elevados. As instituições estão amplamente implicadas no funcionamento e na dinâmica das economias locais. Nossa análise inscreve-se nessa perspectiva e sublinha o papel das instituições na construção, com as firmas, dos recursos necessários aos processos de produção e de inovação no seio dos territórios. Uma abordagem precisa do papel das instituições no funcionamento e na evolução dos territórios se impõe, privilegiando e integrando em uma só análise a dinâmica territorial e a dinâmica das instituições.

Em termos teóricos, introduzir o território como uma das variáveis explicativas dos processos de desenvolvimento significa confrontar as leis de funcionamento de uma economia global às estratégias infranacionais que surgem como resposta e reação aos imperativos da competição internacional. Significa opor o local ao global e entender que as estratégias locais retroagem sobre as forças globais, a ponto de redirecionar suas leis funcionais, podendo então iniciar um movimento autônomo de crescimento e de auto-regulação. Essas formas de reação que se manifestam nos espaços infranacionais trazem modelos de comportamento que questionam as teorias tradicionais do desenvolvimento. Uma capacidade de adaptação e de inovação, novas estratégias de desenvolvimento, novas formas de valorização e de repartição da produção emanam dos espaços infranacionais e aparecem como uma variável explicativa que não estava contida nas teorias tradicionais: a introdução da variável territorial nos ajuda a compreender estas diferentes formas de reação.

2.1. A dialética do heterônomo e do autônomo: o global *versus* o local

Destanne de Bernis (1977) mostrou que a transnacionalização do capital e a crise rompem com os procedimentos sociais da regulação e destroem a coerência dos sistemas produtivos nacionais, fazendo com que estes percam a autonomia sobre seu processo de acumulação. A tendência à formação de cadeias produtivas mundiais provoca desordens profundas nas economias nacionais, colocando também em crise a análise macroeconômica dos sistemas produtivos nacionais que se organizavam por fluxos econômicos entre setores de atividade bem delimitados e representados na contabilidade nacional. Os setores dos sistemas produtivos nacionais tendem a se internacionalizar para formar um sistema mundial (Humphrey, 2003).

A crise do papel do Estado regulador e do Estado de bem-estar é patente. A confrontação entre os efeitos da dominação da esfera supranacional e os atores na esfera territorial efetua-se, cada vez mais, fora da mediação estatal. A tendência a uma confrontação direta entre a pressão heterônoma e a reação autônoma, que coloca em xeque o sentido da regulação estatal, não significa que os Estados nacionais deixem de desempenhar um papel no plano econômico. Apesar deste nível de regulação estar em crise, tornando mais explícita a relação global/local, ele aparece também em mutação. Assistimos, em vários países, a uma transformação progressiva da relação entre o poder público central e os poderes locais (Pecqueur, 1987: 132-133).

Devemos articular a pressão exercida pela esfera supranacional (pressão heterônoma) à reação de autonomia produzida pelos territórios (reação autônoma). Formulamos a hipótese de que o espaço econômico é definido pela dialética desses dois movimentos. Há desenvolvimento econômico local a partir do momento em que é possível determinar claramente os efeitos da reação autônoma e quando esta reação subverte de alguma maneira o modo de produção imposto pela pressão heterônoma (Pecqueur, 1987: 135).

As formas contemporâneas da pressão heterônoma

Uma das primeiras manifestações da pressão heterônoma, a divisão internacional do trabalho, continua a exercer a sua influência no sentido de ditar aos territórios o que devem produzir, quais os mercados devem almejar e a que preço devem vender os seus produtos no mercado internacional. A divisão internacional do trabalho tem mudado de forma ao longo dos anos, mas o seu poder de imposição sobre as dinâmicas territoriais locais tem demarcado de maneira mais ou menos clara em quais setores os espaços infranacionais podem competir e quais são os seus nichos de mercado.

A pressão heterônoma constitui-se num forte elemento de regulação que destrói, pela uniformização das normas e hierarquização das tarefas, as estruturas do espaço local tradicional e recompõe uma divisão internacional do trabalho, renovando-a e instituindo-a sob novas bases. A grande empresa tem um papel fundamental nesta pressão que é exercida globalmente, dominando os territórios e estabelecendo com estes uma relação assimétrica pelo simples fato dela poder, em detrimento destes, escolher o local onde irão agir: *“o domínio sobre o espaço pertence àquele que possui o bônus da escolha. A grande empresa tem a aptidão de poder escolher entre vários espaços, vários parceiros, várias coletividades, várias subcontratantes”* (Pecqueur, 1987: 137-138).

A pressão heterônoma é sentida pelos atores e integrada como tal em suas estratégias. Entretanto, se nos retivermos à análise desse único vetor como força motriz dos processos de desenvolvimento econômico, teremos um quadro de observação das mutações espaciais que supõe a submissão dos territórios a uma ordem funcional mundial. As dinâmicas territoriais vêm perturbar a regulação pela pressão heterônoma (uniformização e hierarquização dos espaços) e se apresentam sob a forma de reações autônomas criadoras de novas normas que retroagem positivamente sobre as maneiras de produzir.

A reação autônoma

A internacionalização da economia produz uma modificação profunda nas estruturas espaciais dos territórios. A reação autônoma será mensurada pela capacidade dos atores que vivem neste território em desviar o movimento imposto pela pressão heterônoma e de redirecioná-lo positivamente para a criação consciente de valores adicionados (recursos específicos) localmente. Uma reação local autônoma se apresenta como uma dinâmica espontânea de desenvolvimento, um processo natural que surge sem ter sido necessariamente premeditado. Esta característica precede os meios de política econômica que podem eventualmente ser acionados para favorecer o início de um processo de reação autônoma ou a sua intensificação.

A percepção da reação autônoma é feita quando deslocamos o foco da análise das funções macroeconômicas em direção às estratégias individuais e coletivas dos atores. Essas estratégias só passam a ter um sentido como reação autônoma quando podemos identificar sua convergência e sua coerência em torno de uma dinâmica de reação. Há, portanto, um jogo dialético permanente entre as restrições impostas pela heteronomia e as reações autônomas, cujo espaço de ação é o território local. No entanto, esta reação autônoma permaneceria em um alto nível de abstração se não pudéssemos apresentar as formas concretas pelas quais ela se manifesta, ou as modalidades pelas quais ela se exprime. As modalidades da reação autônoma aparecem como um denso sistema de trocas que se manifesta principalmente através de relações sociais de tipo rede e relações econômicas de tipo aparelho (Pecqueur, 1987).

2.2. A territorialização: introduzindo a variável territorial

A ciência econômica tradicionalmente considera o espaço como neutro e passivo, e as diferenças espaciais provêm seja de características físicas ou climáticas seja de fenômenos de dominação expressos sob a forma de leis intangíveis e deterministas (imperialismo, teoria da dependência, ciclos de vida dos produtos, etc.). As mudanças recentes nas hierarquias espaciais vêm relativizar esta visão estática e mecânica do papel cumprido pelo espaço na economia. O espaço não é apenas um quadro de localização dos agentes econômicos, mas é também o quadro de emergência de um ator particular: o território (Pecqueur, 2000).

Pecqueur (1987) nos propõe uma distinção entre o **espaço regional** (região) e o **espaço local** como um primeiro recurso para se definir o território. A região nasce da necessidade de corrigir os

desequilíbrios infranacionais criados pelo crescimento desigual. Disto decorre que a região é parte de um todo e é definida tomando-se como referência o conjunto, que por sua vez corresponde ao sistema produtivo nacional. A região é, portanto, um subconjunto da nação; só existe porque faz parte desta última e como tal é o espelho de uma coerência externa reivindicada pelos formuladores da política regional, que assumem para si a responsabilidade de injetar, na região, os estímulos necessários e suficientes para o seu crescimento.

O modo de representação dominante na análise regional está diretamente filiado à noção do espaço como produto da aplicação de funções econômicas. A região é concebida com o intuito de se agir externamente sobre ela. Ela não existe nem decide por si mesma, pois é objeto de decisão do centro, que detém sua coerência. A região é o local de predileção das análises funcionais; serve a um projeto de racionalização das localizações onde a funcionalização e o zoneamento substituem-se à territorialização. Isto impede de compreender as especificidades da reação local, as disparidades internas à região e a natureza dos processos de decisão oriundos do interior do território considerado.

Já o espaço local (território) é definido pela confrontação entre atores feita da negociação entre interesses diversos, o que significa que não levamos em consideração apenas os fluxos de compra e venda entre as empresas, mas também a dimensão social e cultural das trocas entre os atores. Os territórios se distinguem das regiões pela natureza dos fluxos que circulam entre os atores. O território, ao contrário da região, não é delimitado fisicamente; ele se constrói pela confrontação dos espaços individuais e pela percepção de cada indivíduo de seu “espaço vivenciado”³. O estudo das redes de relações existentes entre os atores sociais permite dar um contorno mais concreto aos territórios.

Os atores locais possuem um papel central na organização do espaço. Sua ação, sua percepção individual e diferenciada torna-se um princípio explicativo dos comportamentos, mais do que qualquer lei funcional que poderia submetê-lo. No entanto, dar aos atores um papel central em detrimento das funções econômicas é condição necessária mas não suficiente. O desenvolvimento

³ A abordagem pelos espaços infranacionais faz aparecer sistemas de relações sociais fundadas sobre o comportamento interativo dos atores e não sobre funções econômicas exógenas. A conduta dos atores não é ditada exclusivamente pelas restrições exteriores que pesam sobre eles. Deve-se levar em conta a subjetividade das percepções que cada ator possui sobre o seu ambiente. Cada ator controla uma parte do ambiente que o contorna. Os geógrafos chamam isto de “espaço vivenciado”. A partir do momento em que não há mais esta vivência do sentido para os atores, o “espaço vivenciado” cede lugar ao “espaço passivo” (que corresponde à imposição de leis funcionais que incidem exógena e verticalmente – de cima para baixo – sobre a região).

local deve ser sistematicamente identificado a um projeto coletivo, sendo a consequência de uma combinação favorável de projetos individuais (Pecqueur, 2000: 40).

A dinâmica local está na confluência (é o local de articulação) entre o espaço percebido pelos atores e as restrições externas que lhes são impostas e às quais eles tentam se adaptar. O espaço local é definido como o local de encontro e de confronto de dois movimentos opostos: de um lado, uma pressão heterônoma que se constitui numa restrição exógena que pesa sobre as estratégias dos atores; de outro, uma reação autônoma que é expressão das estratégias dos atores que buscam se adaptar às restrições externas. O jogo dialético destes dois movimentos leva ao surgimento de novas configurações espaciais (Pecqueur, 1987: 111-112).

2.3. As redes como forma de manifestação da reação autônoma

A construção de redes que visam fortalecer as ligações entre as formas intermediárias de coordenação constitui-se na própria essência do desenvolvimento econômico local. Essas redes são a forma de expressão da reação autônoma que, se não liberta o território das restrições impostas pelas leis de funcionamento que lhes são exógenas, pelo menos coloca, para o território, a possibilidade de redirecioná-las a seu favor. As redes são a expressão das formas de ajustamento entre as restrições extraterritoriais e as reações territoriais e nesse sentido a própria condição para o desenvolvimento local.

Limitaremos o nosso quadro analítico às relações que influem sobre a capacidade das empresas em produzir e vender, e chamaremos estas relações de redes com finalidade produtiva. A densidade destas redes é que vai indicar o potencial de uma trajetória endógena de desenvolvimento local. Os empreendedores mobilizam em seu entorno dois tipos de redes com finalidade produtiva. Um primeiro tipo, que chamaremos de “relações de tipo aparelho”, refere-se ao conjunto de instituições cujos objetivos são claramente definidos, concretizam funções burocráticas e administrativas que podem ser distintas em cada local. Um segundo tipo, que chamaremos de “relações sociais de tipo rede”, refere-se ao conjunto de relações pessoais e informais, são específicas de uma cultura local, representam estratégias territorializadas e constituem-se em relações de solidariedade que completam a rede institucional (Pecqueur, 2000: 42-43).

2.3.1. As relações econômicas de tipo aparelho

Um primeiro tipo de redes de relações são as relações econômicas de tipo aparelho. Estas são relações formais institucionalizadas que cumprem uma função administrativa, econômica ou jurídica de intermediação entre o ambiente institucional e o meio econômico. As relações econômicas do tipo aparelho são relações do empreendedor com organismos do sistema político-administrativo local, que têm por função a regulação política, econômica e cultural no nível descentralizado do território. Compreendem desde os **organismos consultores** (públicos e privados) até as **estruturas de suporte** (bancos, estabelecimentos financeiros e órgãos da administração pública) e fazem parte do quadro institucional de um município ou território.

O sistema de relações de tipo “aparelho” provém de uma arquitetura de relações espaciais claramente definidas e hierarquicamente integradas. São relações oficiais que se estabelecem através de instituições que possuem um estatuto e uma constituição formal, ambos reconhecidos juridicamente para legitimar a regulação operada pelo aparelho. Este tipo de relação remete a relações de funcionalidade: são impostas. As relações possibilitadas pelas redes institucionais, entretanto, não se limitam à compra de mercadorias ou à aquisição de capital. Elas concernem todas as transferências de saber-fazer e de informações que facilitam o processo inovativo, o financiamento, a formação e a circulação de informações (Pecqueur, 2000: 42).

Os organismos interlocutores servem de filtro entre o empreendedor e as estruturas de suporte. Têm um papel mais difuso, devendo socializar um projeto empreendedor através da prestação de serviços, enquadrando e preparando o empreendedor na realização de seu projeto. Assim, por exemplo, as associações profissionais ajudam a definir o tipo do produto, a organização do trabalho e dão informações sobre a configuração do mercado. Os organismos de desenvolvimento e os serviços técnicos oficiais participam da elaboração do dossier administrativo e favorecem a implantação física da empresa. Os organismos profissionais permitem uma melhor inserção no meio profissional. As estruturas de suporte, por sua vez, são a passagem obrigatória do empreendedor que pretende ter acesso ao mercado: elas financiam (bancos e estabelecimentos financeiros) e regulamentam (organismos administrativo-fiscais, regulamentadores do uso da mão-de-obra, etc.) as atividades que são conexas às atividades principais das firmas.

2.3.2. As relações sociais de tipo rede

O sistema de relações de tipo “rede” provém de uma arquitetura muito mais flexível que não define fronteiras estáveis e não são organizadas tendo em vista a regulação. Em uma rede, não há regras do jogo conscientemente estabelecidas visando à regulação do conjunto, as relações são informais, não há espaço para a regulação e suas relações remetem à relações de territorialidade: são autônomas. Existem relações que não são destinadas a exercer qualquer tipo de regulação ou função reguladora. Certas informações e conhecimentos dificilmente são trocados ou têm um custo de transmissão muito elevado, mesmo com os recentes progressos nas tecnologias de informação. Os conhecimentos mais úteis continuam no domínio do tácito e são transferidos através de contatos pessoais. Firms próximas geograficamente têm mais chances de trocar entre si conhecimentos formais e informais. Tudo isto confirma a importância da proximidade geográfica entre os atores econômicos e incita a levar em consideração o peso das redes de conhecimento.

Na hierarquia destas relações, encontramos em primeiro lugar as redes familiares. A solidariedade familiar está na base da criação de numerosas empresas e de seu desenvolvimento, pois permite mobilizar capital e energia humana, onde os serviços mútuos prestados saem da esfera de uma relação mercantil. O remarcável desenvolvimento da “Terceira Itália” em matéria industrial repousa em grande parte sobre as solidariedades familiares. Em seguida, podemos fazer menção às relações profissionais. A convivência entre profissionais em uma pequena região permite a circulação informal de saber-fazer e de informações sobre tecnologias, modos de gestão etc. Desde a fase de criação da empresa, as redes do empreendedor com o seu ambiente são essenciais. A motivação para criar uma empresa aparece como uma combinação da experiência pessoal com a experiência profissional, ambas vivenciadas pelo empreendedor. A cada um destes espaços vivenciados corresponde uma rede específica: de um lado, a rede familiar; de outro, a rede profissional (Pecqueur, 2000 : 62-63).⁴

No quadro abaixo podemos ver as diversas configurações possíveis, as fontes, os principais atores, o tipo de ação envolvida e alguns exemplos para os dois tipos de redes abordados nesta seção (as relações econômicas de tipo aparelho e as relações sociais de tipo rede).

⁴ Na fase de criação das empresas, o empreendedor não se confronta diretamente com relações de tipo aparelho. No entanto, uma vez que a decisão de criação da empresa foi tomada, o empreendedor entra diretamente em contato com instituições (bancos, administrações, outras empresas). Esta confrontação leva o empreendedor a estabelecer, ao mesmo tempo, relações de aparelho e relações de rede, fazendo interagir os dois tipos de relações. O empreendedor tece em torno dele uma série de relações que são: funcionais quando ele age como representante de sua empresa junto aos aparelhos de regulação; ou territoriais quando ele age como um indivíduo através de contatos informais com outros indivíduos.

Quadro 2: Tipos de relações econômicas e sociais

| | Fontes econômicas ou sociais da relação | Tipos de atores | Ação social ou econômica (substância ou fluxo que circula) | Exemplos | Tipo de ação |
|--|--|--|---|--|---|
| Relações econômicas de tipo aparelho (redes institucionais) | Administração pública | Organismos públicos e empreendedores | Sinergia com a pesquisa e o desenvolvimento; impulso à inovação | Administrações públicas (prefeituras, estados e união) | Procedural |
| | Sistema financeiro | Bancos, cooperativas de crédito | Financiamento do capital de risco; fluxos contábeis e financeiros | Bancos estaduais, de desenvolvimento ou privados | Procedural |
| | Sistemas de formação | Centros de treinamento, universidades e escolas técnicas | Adaptação e multiplicação das qualificações | SENAI, SENAC, SEBRAE, etc. | Procedural |
| | Serviços privados | Organismos profissionais | Consultorias e assessorias | Associações e federações | Procedural |
| Relações sociais de tipo rede (formais e informais) | Empresariado e redes de empresas | Indivíduo (empreendedor) | Fluxos não-mercantis, informais e que escapam à análise econômica | Redes profissionais | Estratégias de valorização de recursos territoriais |
| | Organismos e instituições profissionais | Associações profissionais, sindicatos | Circulação de informações | Associações de classe | Compartilhamento de valores comuns |
| | Redes familiares e sociais | Situação coletiva feita de conexões e de atores | Cultivo de normas, procedimentos e hábitos de cooperação | Família, parentesco e vizinhança | Pertencimento à mesma comunidade |

FONTE: elaboração própria a partir de Pecqueur (1987).

A apreciação da dinâmica local de um território combina procedimentos e estratégias. As relações de tipo aparelho definem procedimentos (modo de ação procedural) que estruturam os respectivos papéis dos aparelhos através de funções macroeconômicas (a empresa produz, o banco financia, a administração coleta impostos e os redistribui). As relações de tipo rede concretizam as estratégias de cada ator. Estas estratégias vêm perturbar o papel regulador dos procedimentos exercidos pelos aparelhos (Pecqueur, 1987: 164-165).

3. O nível aplicado da teoria do desenvolvimento econômico local: as interações entre as formas intermediárias de coordenação

As redes de empresas são uma condição necessária, mas não suficiente para o surgimento de uma dinâmica de reação autônoma por parte do território, como resposta à pressão exercida pelas forças heterônomas. É necessário que estas redes estejam integradas ao quadro institucional do meio econômico em que estão localizadas. As redes de empresas devem buscar o estabelecimento de relações sinérgicas com as outras formas intermediárias de coordenação, representadas pela sociedade civil e pelo poder público local.

3.1. Capital social e desenvolvimento econômico

O conceito de capital social, antiga idéia toquevilliana que se referia à capacidade da sociedade em auto-organizar-se e cujo uso estava restrito ao campo das ciências políticas, passa a ser apropriado pelos economistas quando estes começam a perceber que fatores extra-econômicos explicam melhor os diferentes níveis de desenvolvimento entre regiões (Putnam, 1993) ou nações inteiras (North, 1990) do que os fatores estritamente econômicos.⁵

O capital social é a base sobre a qual se instauram as formas de manifestação da reação autônoma, que por sua vez se expressam através da construção de redes. As formas assumidas pelo capital social em um determinado território são a síntese da reação deste território às forças heterônomas que sobre ele se impõem. A densidade de capital social em um território é medida pela quantidade de redes duráveis e coesas de relações econômicas, sociais e institucionais entre os atores locais, que por sua vez são institucionalizadas através das formas intermediárias de coordenação. A densidade das redes que se estabelecem entre o poder público local, as firmas e a sociedade civil e, principalmente, a qualidade das redes entre essas formas intermediárias de coordenação, é que nos dá uma medida do estoque de capital social existente em um determinado território.

Uma vez que o capital social é intrínseco às relações sociais e ao mesmo tempo um produto da institucionalização dessas relações, podemos, como forma de se avaliar o potencial de criação de capital social em um determinado território, instrumentalizar a transição de suas formas latentes para formas mais maduras e institucionalizadas, o que pode ser feito sob o domínio da hipótese do construtivismo social (que será visto na seção seguinte). Em outras palavras, o estabelecimento de relações sinérgicas ocorre a partir do momento em que há uma institucionalização de relações sociais que já carregam, em sua estrutura, formas latentes e menos desenvolvidas de capital social.

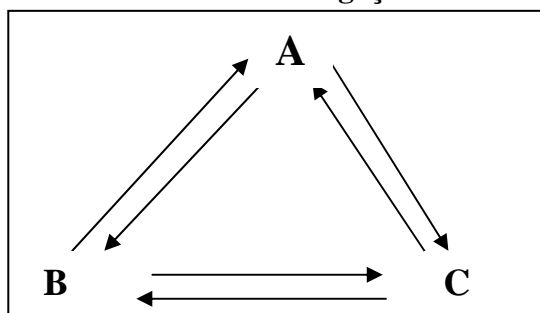
Dois autores nos chamaram particularmente a atenção no que se refere à tentativa que eles fizeram de mensurar o capital social. Putnam (1993), através do índice de associativismo, e Coleman (1990), através de uma matriz de créditos e obrigações. No entanto, devido às críticas à escola do

⁵ O conceito de capital social nos ajuda a captar os mecanismos e os fatores extra-econômicos que contribuem para o desenvolvimento, instituindo a importância dos fatores institucionais para a compreensão das relações econômicas. Para entender as razões pelas quais se deve trabalhar com o conceito de capital social é necessário admitir que existe alguma coisa além do Estado e do mercado como formas de coordenação dos agentes econômicos. Os teóricos do desenvolvimento devem admitir que existem outros atores sociais e instituições (formais e informais) que se colocam como arranjos sociais intermediários entre o Estado e o mercado.

associativismo e ao caráter circular do argumento putnamiano (ver Muls, 2004: capítulo 2), ficaremos com a metodologia proposta por Coleman.

Partindo de um quadro de análise microeconômico, onde o capital social está na estrutura de relações pessoais e bilaterais, Coleman (1990) considera o estoque de capital social de um agente como o volume de obrigações que ele detém e que se espera sejam cumpridas por outros agentes, com os quais mantém uma relação de confiança. A forma de pagamento destas obrigações são as trocas sociais que se estabelecem entre os agentes e que perpassam a esfera puramente econômica. Uma relação entre A e B significa que A controla alguns eventos que são de interesse de B e que B controla alguns eventos que são de interesse de A. Se os eventos controlados por cada ator são vistos como promissórias (*credit slips*) detidas por este ator (que expressam obrigações por parte do outro), então a figura abaixo representada corresponde à primeira forma de capital social discutida por Coleman, qual seja, “obrigações e expectativas”.

Figura 1: Relações bilaterais de créditos e obrigações entre atores sociais



FONTE: Coleman, 1990.

Se uma seta de A para B representa o interesse de B em eventos controlados por A (ou a dependência de B em relação a A), podemos dizer que a figura acima representa um sistema de três atores com uma mútua e simétrica dependência entre eles (*full closure system*). Cada ator controla a mesma proporção de eventos que são de interesse dos outros dois, e por isto podemos dizer que o poder de cada um será equivalente (simétrico). Se tirássemos as duas setas que estão na base do triângulo, de tal forma que B e C não tivessem mais nenhuma relação entre eles, mas ambos tivessem relações recíprocas (simétricas) com A, a situação poderia ser descrita dizendo que os débitos e os créditos de cada par de atores se anulam, mas A tem o dobro do volume de débitos e créditos que B e C. O que representa uma situação na qual A tem mais capital social disponível do que B ou C. O exemplo citado mostra que sempre que um ator for “o lado fraco de uma relação”, ele tentará desenvolver laços sociais capazes de reforçar a sua posição frente à sociedade (Coleman, 1990: 313-319).

Podemos nos beneficiar desta metodologia utilizada por Coleman sem, no entanto, nos prendermos ao seu quadro de análise microeconômico. Ao invés de considerar relações bilaterais entre agentes individuais, podemos ampliar a matriz de “créditos e obrigações” para todo o conjunto da sociedade, considerando as várias possibilidades de trocas sociais e econômicas entre suas instituições e substituindo *A*, *B* e *C* por Estado (poder público local), Sociedade civil (comunidades, redes e associações) e Firms (mercado). Cada seta que, no esquema de Coleman, representa uma relação bilateral (entre dois agentes), passa a significar, no nosso esquema de representação, relações sociais entre instituições. Teríamos então o mesmo sistema de relações de troca, mas agora estendido ao conjunto de instituições que operam em um determinado território.

O mesmo sistema de relações entre os agentes *A*, *B* e *C* representado na figura 1 pode ser replicado para as instituições e redes contidas nas (e entre as) três formas intermediárias de coordenação (poder público local, sociedade civil e tecido empresarial). As trocas sociais relevantes para a formação de capital social são aquelas que ocorrem no interior e entre estas três formas intermediárias de coordenação. Cada vértice do triângulo representa, ao mesmo tempo, uma forma de coordenação com arranjos institucionais próprios. Cabe então, para efeitos de mensuração, quantificar as trocas sociais que se dão entre estas três instâncias.

Podemos então instrumentalizar o conceito de capital social tal como enfocado por Bourdieu (1980) e Pecqueur (1987). Desta forma, como para Bourdieu o capital social de um agente representa toda e qualquer forma de relação social que pode vir a ser convertida em fins econômicos, definição esta que dá uma ênfase especial ao caráter informal destas redes, ele estaria privilegiando mais o vértice “sociedade civil” da matriz de relações. Por outro lado, Pecqueur, ao falar de relações sociais de tipo rede e relações econômicas de tipo aparelho, enfatiza as relações entre os três vértices da matriz, com as primeiras relações aplicando-se às trocas sociais levadas a cabo pela sociedade civil (tanto em seu interior como entre esta e o Estado e o mercado) e o segundo tipo de relações aplicando-se primordialmente às trocas econômicas operadas entre as firms e o Estado. Todo este arcabouço pode ser ratificado pelo trabalho de Boyer (1997) quando ele enfatiza que formas intermediárias de coordenação, entre o Estado e o mercado, podem ser mobilizadas para regular as trocas sociais e econômicas e, portanto, para promover capital social.

3.2. Condições para o estabelecimento de relações sinérgicas e para a criação de capital social

A hipótese do construtivismo social de Peter Evans (1996) baseia-se na construção de uma base social propícia para o estabelecimento de relações sinérgicas entre agentes do Estado e membros da sociedade civil. A estrutura dessas relações sinérgicas compõe-se, de um lado, em uma complementaridade entre o poder público local e a sociedade civil e, de outro lado, em relações que cruzam a fronteira entre o público e o privado, nas quais os agentes do Estado corporificam metas que beneficiam as comunidades e os agentes das comunidades internalizam, em suas ações, o bem estar público. Esta imbricação entre agentes do Estado e atores da comunidade foi chamada por Evans de *embeddedness*.⁶

Uma maneira de se analisar a origem das relações sinérgicas é confrontar a tese do determinismo histórico (associada ao conceito de capital social tal como formulado por Putnam) à tese do construtivismo social (associada ao conceito de capital social como resultado da construção de relações sinérgicas). Em outras palavras, comparar cenários com uma grande dotação inicial de capital social com cenários em que esta dotação inicial é rarefeita. A questão que se coloca é se a possibilidade de sinergia depende ou não de dotações sócio-culturais que devem ser tomadas como dadas. Ou se a aplicação de criativos arranjos organizacionais e/ou institucionais e a adoção de novas tecnologias sociais (*soft technologies*) podem produzir sinergia em períodos de tempo relativamente curtos. Se a sinergia for um produto que depende apenas da preexistência de padrões culturais e sociais historicamente construídos em contextos particulares então ela pode estar fora de alcance para vários grupos. A perspectiva do construtivismo social é mais positiva: neste caso a sinergia se torna uma possibilidade latente em vários contextos, bastando para isto uma articulação entre empreendimentos institucionais inovadores.

A questão é saber se nos países do Terceiro Mundo a dotação de capital social é tão pequena a ponto de excluir a possibilidade de criação de sinergia ou se, contrariamente, as normas, costumes e redes que caracterizam suas comunidades podem se constituir em um terreno suficientemente fértil para a construção de projetos de desenvolvimento que levem em consideração a articulação entre os

⁶ O termo *embeddedness* foi utilizado antes por Polanyi (1944) e Granovetter (1985), mas com um significado mais amplo do que o proposto por Peter Evans (1996). Enquanto este último autor está mais preocupado com a construção de relações sinérgicas entre o Estado e a sociedade local, adquirindo o conceito um conteúdo mais pragmático, Polanyi o utiliza para exprimir o caráter social e histórico da construção dos mercados, enquanto Granovetter estava preocupado com a propriedade de imersão social dos atores econômicos. Para Evans, o capital social é formado a partir do momento em que agentes públicos introjetam em seus projetos profissionais os anseios de uma determinada localidade, fazendo com que aqueles que fazem parte do aparato estatal façam também parte da comunidade na qual eles trabalham. Redes de confiança e de colaboração são criadas entre agentes públicos e a sociedade civil, relações que perpassam a fronteira entre o público e o privado e que movem o Estado e a sociedade civil em uma ação conjunta (Evans, 1996).

agentes públicos e privados. Através de uma série de estudos empíricos, Peter Evans pôde concluir que uma dotação preexistente de capital social não é o principal fator restritivo para o estabelecimento de um processo endógeno de desenvolvimento econômico. Os limites parecem ser menos impostos pela densidade inicial de confiança e redes no nível micro (estoque preexistente de capital social) do que pela incapacidade ou dificuldade em dar o “pulo do gato” entre este nível micro de relações interpessoais e níveis de confiança e um nível mais abrangente e complexo de criação de laços de solidariedade e ação social (coletiva) (Evans, 1996: 1124).

O problema em contextos do Terceiro Mundo, segundo o mesmo autor, não é a ausência de capital social no nível micro (comunidades locais), mas transformar (*scaling up*) os laços pessoais e comunitários em formas institucionais e organizacionais mais abrangentes, que facilitam uma boa governança e possam de fato ter uma escala econômica e política que favoreça o desenvolvimento. Para serem efetivos politicamente, tais arranjos devem ter um escopo regional, enfatizando as particularidades de um determinado contexto social e realçando os interesses comuns entre comunidades vizinhas. O papel do Estado ou dos agentes públicos é o de dar suporte a esta transformação das redes locais interpessoais em formas organizacionais mais abrangentes e desenvolvidas (*scaled-up organizations*) (Evans, 1996: 1125).

3.3. O conceito de governança e o papel das instituições locais

O conceito de governança (Pouillaude, 1998) vem ganhando crescente importância na literatura sobre desenvolvimento local na medida em que tem enfatizado a necessidade de se criar uma nova interface entre o poder público, o setor privado (notadamente as micro e pequenas empresas) e a sociedade civil, com o intuito de se promover não apenas o desenvolvimento, mas a sua descentralização e melhor distribuição regional. Este conceito engloba o Estado em todas as suas dimensões e coloca em debate as suas relações com o setor privado e a sociedade civil.⁷

Já as instituições locais são todos os organismos, associações, representações de classe, sindicatos e órgãos públicos que existem em um território e cujas ações são voltadas para a defesa e a promoção dos interesses de um determinado grupo social ou de uma parcela de sua população. Por exemplo,

⁷ A governança pode ser definida como: “o exercício da autoridade política, econômica e administrativa para a gestão dos negócios de um país. Ela recobre os mecanismos, os processos e as instituições através das quais os indivíduos e os grupos articulam seus interesses, ponderam suas diferenças e exercem seus direitos e obrigações legais. O conceito de governança não apreende o Estado enquanto entidade isolada, mas coloca em análise o conjunto das estruturas políticas e administrativas, das relações econômicas e das regras através das quais a vida produtiva e distributiva de uma sociedade é governada. A governança se atém ao estudo das instituições” (Pouillaude, 1998: 01).

uma associação comercial e industrial irá defender os interesses do empresariado local, enquanto uma associação de moradores tem como objetivo representar a população de um determinado bairro ou distrito junto aos órgãos de representação e mesmo à câmara municipal. Obviamente, podem existir organismos que mesclam a existência de vários grupos de atores, como é o caso de algumas comissões municipais tripartites com representantes do poder público local, dos sindicatos, das associações de moradores e do empresariado local.

Entretanto, o universo das instituições locais não é constituído apenas por organismos e associações formais. Existe toda uma gama de relações e redes informais que também fazem parte do universo de instituições locais, podendo se constituir, inclusive, em formas latentes de capital social. Por exemplo, relações familiares e de vizinhança, relações de amizade e relações profissionais fazem parte da “ossatura” social de uma determinada localidade, pois trazem em seu bojo um conjunto de normas, crenças e valores sociais que são específicos àquela sociedade e, como tal, podem ser consideradas como instituições locais.

Essas redes e relações informais, que também fazem parte do universo das instituições locais, são muito mais difíceis de serem identificadas, diagnosticadas e mensuradas, sendo a sua operacionalização uma tarefa mais complexa. E isto se deve ao próprio fato delas serem informais e muitas vezes estarem baseadas em crenças, valores, hábitos e costumes que estão arraigados nos modos de ação de uma determinada sociedade, mas que são imperceptíveis para quem não as pratica ou não está imerso neste ambiente institucional informal. O fato destas características institucionais serem de difícil mensuração não justifica o seu isolamento e sua exclusão como fatores explicativos do desempenho econômico de uma sociedade. Constituem-se, pode-se dizer, na parte mais invisível do capital social, tanto por se constituir em formas latentes deste capital como pelo fato de, muitas vezes, essas redes e relações informais tomarem corpo exatamente onde os mecanismos formais não penetram e as suas ações não alcançam.

Essas redes de relações informais, que Rodgers (1994) chamou de regras sociais informais (conjunto de normas e valores impregnados em uma determinada coletividade) e de instituições informais (mecanismos implícitos, procedimentos ou modos de comportamento difusos e aceitos pelas partes concernidas), podem ser associadas como fazendo parte das instituições locais. Bourdieu (1980, 1986) torna explícita a vinculação dessas redes informais com as instituições locais, na medida em que ele chama de capital social “... o conjunto de recursos que está ligado à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas”. Bourdieu identifica as

redes informais como sendo “... a estrutura social de referência sobre a qual o capital social é *construído*” e será sobre essa argamassa social que as instituições locais serão formadas e talhadas.

Várias configurações são então possíveis num contexto em que as instituições (tanto formais quanto informais) contribuem para o desempenho econômico das regiões. Em primeiro lugar, uma situação na qual as instituições formais inexistem, ou existem em quantidade insuficiente dadas as demandas de uma localidade. Neste caso, trata-se de instituí-las ou de promovê-las. Em segundo lugar, uma situação na qual as instituições formais existem, mas não têm qualquer aderência com o contexto local, agindo como corpos burocráticos frios e distantes da realidade social e lidando com o território como se este fosse um produto da aplicação de funções econômicas. Neste caso, trata-se de redirecionar a atuação destes órgãos e instituições no sentido de sua maior imersão no contexto local, estabelecendo relações sinérgicas com os atores e redes locais. Em terceiro lugar, uma situação na qual as instituições formais estão presentes e as informais existem, mas estas não são ativas o suficiente para estabelecer uma relação sinérgica ou, dito de outra forma, o capital social presente nestas redes de relações informais encontra-se ainda numa forma latente que precisa ser promovida ou canalizada para formas superiores de participação cívica, que por sua vez tenha implicações econômicas e produtivas.

Para estas três situações, em que existe uma insuficiência na atuação das instituições, os programas de apoio podem suprir esta deficiência, seja promovendo a criação de instituições formais, seja promovendo a sua articulação com o contexto local ou finalmente transformando formas latentes de capital social em arranjos institucionais e organizacionais mais abrangentes e que tenham alguma finalidade econômica e produtiva. Esta seria, na essência, a função dos programas de apoio.⁸

Os programas de apoio exercem a importante função de catalisar os anseios econômicos e sociais de um território, papel este que implica no conhecimento da infra-estrutura econômica local, em trazer para “dentro” do programa os atores sociais relevantes para a dinamização da economia, articulando e mobilizando os diferentes atores e preparando-os para assumirem as metas do projeto que deu origem ao programa de apoio. Os programas de apoio podem contar com a colaboração de entidades públicas e privadas locais, organismos mistos, associações e, enfim, todas as instituições

⁸ São considerados programas de apoio todas as iniciativas concebidas, executadas e oriundas de serviços governamentais (administração pública, governos municipais, estaduais e outros serviços governamentais) e/ou de organismos setoriais e profissionais (associações de comércio e indústria, federações patronais, sistema S, etc) que têm por objetivo estimular e promover o desenvolvimento econômico de um determinado território ou de setores de atividade dentro deste território, mobilizando para tal fim os recursos e os atores sociais/econômicos direta ou indiretamente envolvidos com o mesmo propósito de melhoria do bem-estar econômico do território em questão (IE/IRD, 2000: 27).

que se fizerem presentes em um determinado território, mas devem ter um objetivo claro e as funções de cada membro participante devem estar bem definidas (IE/IRD, 2000: 10).⁹

Conclusão

A formação e a constituição de instituições formais locais é um passo importante para o início de um processo de desenvolvimento endógeno e para a construção de uma identidade territorial que permita aos atores locais colocar em curso (acionar) alguma modalidade de reação autônoma. O construto sobre o qual se erigirão as formas mais dinâmicas da reação autônoma são as instituições locais representadas pelo poder público, pelo tecido empresarial e pela sociedade civil organizada, e sobre esta base se complementarão as redes e as relações formais e informais.

Temos então, de um lado, instituições formais que visam a regulação social e econômica e, de outro, um conjunto difuso de instituições, regras e comportamentos tácitos que permeiam a atividade econômica, formado por um conjunto de redes e relações informais. Esses dois pólos da vida econômica de um território precisam estar interligados para que se desenvolva, neste espaço, um processo de desenvolvimento econômico endógeno. Eles precisam estar articulados e é preciso haver uma sinergia entre esses dois pólos para que se crie uma dinâmica de desenvolvimento.

Em contextos sociais menos desenvolvidos, o alavancamento de um processo de desenvolvimento econômico local depende – abstraindo-nos dos condicionantes macroeconômicos – da possibilidade de se canalizar recursos humanos e fatores intangíveis (capital social em sua forma mais latente) em direção à sua utilização produtiva e à sua realização econômica. Peter Evans (1986) chamou esta canalização de recursos difusos para fins propriamente econômicos de passagem de um nível micro de relações interpessoais – onde existem níveis de confiança não desprezíveis – para um nível macro, onde estas relações de amizade e de confiança seriam institucionalizadas e regulamentadas. Este autor chama de “*scaling up*” a transformação de laços pessoais e comunitários em formas institucionais e organizacionais mais abrangentes que repercutam, de alguma forma, na esfera econômica e no circuito das trocas sociais.

⁹ Mais especificamente, os programas de apoio podem estar dirigidos ao financiamento de pequenos empreendimentos, a programas de formação e de capacitação tanto de empreendedores quanto de uma mão-de-obra técnica voltada para funções especializadas, podem estar voltados para o incentivo à criação de micro e pequenas empresas ou acionar mecanismos de planificação setorial dentro de um espaço pré-concebido. Várias são as formas de atuação dos programas de apoio e as metas a serem atingidas também podem ser as mais variadas possíveis.

Um importante ator do desenvolvimento econômico local são as micro e pequenas empresas. Estas podem desempenhar um papel importante e acionar um processo de desenvolvimento endógeno a partir do momento em que elas se organizem em redes e, além disso, que essas redes estejam articuladas com outras formas intermediárias de coordenação que, juntas, representam o ambiente institucional de um território ou região. Quanto maior é o grau de coesão das redes (sociais e econômicas, formais e informais) entre as formas intermediárias de coordenação, que se manifestam essencialmente no plano territorial, maior é o estoque de capital social deste território e maiores serão as chances de sua estratégia de reação autônoma, redirecionar, a seu favor, as forças que emanam da pressão heterônoma. A elaboração de uma estratégia territorial de reação autônoma deve contar com a participação de todas as representações institucionais envolvidas (poder público local, empresas e sociedade civil).

Bibliografia:

- Bourdieu, P. (1980): “Le Capital Social”. Actes de la recherche en Sciences Sociales, n^o 31, p. 2-3.
- _____ (1986): “The forms of capital”, in RIDCHARDSON, J. (1986): Handbook of theory and research for the sociology of education. Westport, Greenwood Press.
- Boyer, R. (1997): “The Variety of Unequal Performance of Really Existing Markets: Farewell to Doctor Pangloss?” In: Hollingsworth, J.R. & Boyer, R. (eds.) Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boyer, R. (2001): “L’après-consensus de Washington: institutionnaliste et systémique”, L’Année de la régulation, n^o 5, Paris.
- Coleman, J. (1990): Foundations of Social Theory. Cambridge, MA: University Press.
- Courlet, C. (2001): Territoires et Régions, les grands oubliés du développement économique. Paris: L’Harmattan; *Collection Pour Comprendre*.
- Destanne de Bernis, G. (1977): Relations Économiques Internationales, Paris, Dalloz.
- Edwards, M. (1999): “Enthusiasts tacticians and sceptics: the World Bank, civil society and social capital”. The World Bank, mimeo.
- Evans, P. (1996): “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence of Synergy”. World Development, vol. 24, n^o 6, pp. 119-1132.
- Franco, A. (2001): Capital Social, Brasília, Instituto de Política: ed. Millennium.
- Fukuyama, F. (1995): Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade, Rio de Janeiro: Rocco.
- Granovetter, M. (1985): “Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness”. American Journal of Sociology, 91 (3), November, pp. 481-510.

- Grootaert, C. (1998): “Social Capital: the Missing Link?”, Social Capital Initiative: Paper 3, World Bank.
- Humphrey, J. (2003): “The Challenges to Developing Country Firms: Arising from New Patterns of Globalization”. XXIII ENEGEP, Ouro Preto-MG, Outubro.
- IE/IRD (2000): As transformações das configurações produtivas locais no Estado do Rio de Janeiro: instituições, interações, inovações. Rio de Janeiro: IE/UFRJ-IRD, Mimeo.
- Muls, L. M. (2004): O desenvolvimento econômico local do município de Itaguaí: o capital social e o papel das micro, pequenas e médias empresas. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: IE/UFRJ.
- North, D. (1990): Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pecqueur, B. (1987): De l’espace fonctionnel à l’espace-territoire. Thèse de Doctorat d’Etat, UPMF/Grenoble.
- _____ (2000): Le Développement Local: pour une économie des territoires. Paris, Syros. *Collection Alternatives Économiques*. 2^{ème} éd. revue et augmentée. 132 pages.
- Polanyi, K. (1944): The Great Transformation: the political and economic origins of our time, New York: Farrar & Rinebart.
- Pouillaude, A. (1998): “Gouvernance et développement des micro-entreprises: approche conceptuelle et méthodologique”. Document de travail n° 25, CED, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Bordeaux.
- Putnam, R. (1993): Making Democracy Work. Princeton: Princeton University Press. Traduzido para o português pela Editora FGV (2000): Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro.
- Révue Économique du Développement (2001): “Penser le développement au tournant du millénaire”, Paris: Conférence ABCDE-Europe, juin 1998, numéro spécial: PUC.
- Rodgers, J. (1994): “Economie institutionnaliste, économie du développement et économie du travail”, Informations et Commentaires, n° 87, pp. 11-17.
- Streeck, W. (1997): “Beneficial Constraints: on the Economic Limits of Rational Voluntarism”, In: Hollingsworth, R. & Boyer, R. (eds.) Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions, New York, Cambridge University Press, pp. 1978-219.
- World Bank (1997): State and Development, Washington DC, World Bank.
- _____ (1998): Knowledge for Development, World Development reports, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2001): World Development Report, New York, Oxford University Press.