

POLÍTICAS PÚBLICAS: DO CAPITAL SOCIAL AO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

Adriana Senetra¹
Luiz Alexandre Gonçalves Cunha²

RESUMO

O texto indaga se o capital social é importante para a formulação das políticas públicas, e as questões inerentes ao desenvolvimento local e regional como apoio na construção de relações, estabelecendo confiança entre Estado e sociedade. Buscou-se como procedimento metodológico o levantamento bibliográfico, análises empíricas incluindo a própria realidade brasileira na qual conhecemos e fazemos parte, e leituras pertinentes à composição das políticas públicas e o capital social. Se obteve o entendimento de que a teoria do capital social, abarcada em sua totalidade, pode estabelecer um dos mais importantes respaldos para amparar as análises sobre a democracia existente em uma sociedade na qual existem espaços de participação das pessoas nas decisões que atendam aos seus anseios e a construção da igualdade e justiça social.

PALAVRAS – CHAVE: capital social; desenvolvimento; políticas públicas.

ABSTRACT

The text asks whether social capital is important for the formulation of public policies and issues related to local and regional development and support in building relationships, establishing trust between state and society. Searched as a methodological procedure the literature, empirical analyzes including Brazilian reality in which we learn and we are part, and readings relevant to the composition of public policies and social capital. If you got the understanding that social capital theory, embraced in its entirety, you can establish one of the most important endorsements to support the analyzes of democracy existing in a society where there are spaces for participation of people in decisions that meet their expectations and the construction of equality and social justice.

KEY WORKS: social capital; development; public policies.

¹ Mestranda do programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG. asenetra@yahoo.com

² Professor/Orientador do Programa de Pós-Graduação em Ciências sociais Aplicadas. Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG. llagc2@yahoo.com.br

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O texto indaga se o capital social é importante para a formulação das políticas públicas, e as questões inerentes ao desenvolvimento local/regional como apoio na construção de relações, estabelecendo confiança entre Estado e sociedade. Esta temática está inserida na proposta de dissertação do mestrado em geografia, área de concentração “Gestão do território”, na qual ainda está em construção. Mas com o avanço da pesquisa, e do estado da arte foi possível vislumbrar a importância do tema proposto e apresentar alguns pontos levantados. E a questão que norteou o trabalho foi a seguinte pergunta: Até que ponto a abordagem de Robert Putnam, fundamentada no conceito de capital social, é importante para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento local e regional no Brasil?

O presente trabalho procura fazer um *survey* da literatura disponível sobre o tema capital social, incluindo neste contexto as políticas públicas e a noção de desenvolvimento atrelada a elas. Buscou-se como procedimento metodológico o levantamento bibliográfico sobre a temática em questão, análises empíricas incluindo a própria realidade brasileira na qual conhecemos e fazemos parte, e leituras pertinentes à composição das políticas públicas e o capital social.

Sobre capital social, a discussão é recente nas diversas áreas de conhecimento, que busca elementos da Economia, das Ciências Sociais, da Administração - incluindo Administração Pública, e mesmo da Biologia. Para elucidar melhor, contamos com quatro principais correntes de pensamento que buscam definir o conceito de capital social: (1) o comunitarismo de Tocqueville e Putnam; (2) o capital social como gerador de capital humano de Coleman; (3) o capital social no mercado das trocas simbólicas de Bourdieu; (4) e o capital social como infra-estrutura social (instituições) de North.

Estes estudiosos se dedicaram a sistematizar as informações existentes sobre o tema e a estimular novos estudos, principalmente no que concerne à sua criação, medição e relação com o desenvolvimento econômico e redução da pobreza. No entanto, as diferentes formas de criação quanto de medição de capital social permanecem, ainda, sem um arcabouço teórico fechado a respeito deste tema. Pois, o capital social se comporta de forma relativamente diferente das outras formas de capital.

Estudos realizados mostram que a mobilização do capital social de uma comunidade passa a ser fator positivo que, pela participação, utiliza recursos organizacionais e associativos, formais e informais, para o exercício do controle social das políticas públicas, no atendimento das necessidades sociais, com os mais diferentes atores sociais, tanto no âmbito

da sociedade quanto do Estado, reivindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Capital social pode ser entendido também como o conjunto de normas, informação e a confiança presentes nas organizações sociais informais, resultando em melhoramentos diretos ou indiretos, decisivo na captação da ação social, e essas relações provocam que os interesses pessoais e coletivos se unam. (SILVA *et al*, 2012).

Em relação ao exposto acima, e para facilitar o entendimento da organização deste trabalho e a análise na qual foi dada sobre o capital social e seus laços. Penso que pelo menos duas etapas são essenciais para se incluir o capital social no processo de formulação de políticas públicas, primeiramente a definição do conceito; e por último analisar que tipo de políticas públicas é capaz de gerar, aumentar e/ou manter o “estoque” de capital social de uma sociedade, e como as políticas públicas podem fazer bom uso do capital social nela existente, que visem ao aumento do bem-estar da sociedade. Neste contexto o trabalho vai proceder, tentando replicar os itens levantados ou ao menos apontando caminhos.

ROBERT PUTNAM E A ABORDAGEM DO CAPITAL SOCIAL

Para facilitar o entendimento da temática, remetemos ao exposto por Robert Putnam em seu clássico “*Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*” (1996). Onde o autor trabalha com a abordagem do capital social, nesta compreensão faz necessário um breve resumo de sua obra.

A partir da década de 1970 a Itália deixou de ser um Estado unitário. Com isso, houve uma reforma administrativa e desta, resultou na criação de 20 regiões com capacidade de auto-governo. Para compensar as diferenças regionais o governo central adotou um programa de distribuição de recursos e de aplicação de investimentos diferenciado. Putnam (1996), então, se propõe a entender como se daria o processo de adaptação das novas regiões, bem como, seu desempenho enquanto governos autônomos. Sua pesquisa durou 20 anos (1970-1990), conseguiu analisar diversas cidades tanto do sul, quando do norte italiano, investigando em contato direto com diversas escalas da sociedade e do governo, juntamente com seus atores.

Em um perfil geral dessas regiões constatou-se que no Sul: há desconfiança entre os cidadãos e em relação ao governo; autoritarismo governamental; opacidade administrativa;

clientelismo burocrático; desinteresse político; baixa vocação participativa (capital social negativo). No Norte: fortes laços de confiança mútua e em relação ao governo; democracia participativa; transparência administrativa; sensibilidade e profissionalismo burocrático; interesse político; participação política (capital social positivo). Segundo Putnam (1996), a história molda as instituições e estas à política, conforme o modelo abaixo.



Ao estudar o caso da Itália moderna, a diferenciação regional e o desempenho institucional, o autor se refere ao conceito capital social sendo a característica da organização social, como confiança, normas e redes, que podem melhorar a eficiência da sociedade ao facilitar ações coordenadas. (PUTNAM, 1993³ *apud* SANTOS, 2003). Portanto, esta definição versa uma visão culturalista, ou seja, a formação de capital social se dá através de um processo histórico, conforme mencionado anteriormente. Putnam (1996) argumenta que a diferença de estoque de capital social encontrado no Norte e no Sul da Itália deve-se a séculos de histórias distintas entre as duas regiões. O depósito excessivo de confiança no papel exclusivo da história deixaria apenas duas alternativas para que o Sul da Itália se igualasse ou mesmo ultrapassasse o Norte em termos de capital social: “trocar” sua população ou esperar mais alguns séculos, tomando-se neste ínterim decisões similares às tomadas ao longo da história do Norte. Esta visão acabou sendo revista posteriormente por Putnam, que passou a dar maior valor para o papel das instituições neste processo.

Ainda seguindo a linha de definição de capital social, em outras visões, entende-se que o capital social de um indivíduo é determinado pelo tamanho de sua rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e o volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) possuído por cada uma das pessoas às quais ele tem alguma conexão. O capital social exerce, portanto, um papel multiplicador do capital existente em um determinado grupo de pessoas,

³ PUTNAM, Robert D. **The Prosperous Community: Social Capital and Public Life.** American Prospect (13): 35-42, 1993.

deixando-o disponível a todos os membros desta rede (BOURDIEU, 1986⁴ *apud* SANTOS, 2003).

Corroborando ao conceito de capital social Silva (*et al*, 2012) “adiciona-se aos conceitos de capital físico e humano, capital econômico e cultural, que possibilitam o benefício dos envolvidos nessas relações, de informações na organização de políticas públicas” (p. 18).

Sendo assim, temos uma melhoria na qualidade da cidadania desempenhada pela população. Mas uma observação mais atenta a essa produção indicará também os enormes desafios que surgiram na constituição desses espaços institucionais de controle social das políticas.

Considerando a obra de Putnam, e a análise da estrutura institucional italiana e seguindo o pensamento anterior sobre o capital social se apresentar de diversas formas em diferentes regiões por fatores sociais, identitários e institucionais, que levamos em conta aos nos referirmos ao Brasil, pois um país com tanta diversidade étnica e cultural com uma população densa e um amplo território. O capital social, se apresenta ainda de diferentes maneiras, ou até mesmo inexistente em algum casos.

Sendo o primeiro desafio, de certa forma marcante, é aquele ligado a cultura burocrática adversa à participação cidadã das políticas públicas. Tal modelo de Estado que foi estabelecido ao longo da história do Brasil descartou qualquer probabilidade de controle social, levando às últimas conseqüências aquela visão meritocrática. Portanto, esse modelo de gestão acredita que governar é uma atividade reservada a especialistas, que foi reforçado no Brasil pela maneira elitista. (FAORO, 2001).

Cabe aqui ressaltar de maneira sucinta um pouco do conceito de identidade, apresentado anteriormente e importante fator na decisão de ter ou não o capital social.

Pensar as identidades não é tarefa das mais fáceis, ao contrário, pelo menos de início, parece um conceito duro, sem flexibilidade, que se traduz em essências ocultas, imutáveis. E as identidades espaciais, por sua vez, parecem ter vida ainda mais longa, à medida que são ancoradas em representações de natureza mais imutável, mais imóvel e mais permanente que qualquer outra. A busca de uma identidade espacial tem esse sentido de assegurar um passado (fixo, cristalino) e assegurar o presente, enfim, de criar uma tradição que legitime este espaço.

⁴ BOURDIEU Pierre. **The forms of capital**. In J.G.Richardson(ed). Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. New York, Greenwood Press, 1986.

Pensá-la como objeto que foi construído historicamente, através de práticas discursivas exaustivas e repetitivas que acabam inventando uma verdade para a coisa. Afinal de contas, os significados, os sentidos e os valores atribuídos a um espaço, e que constituem sua identidade não existem desde sempre nem são inerentes à natureza. São inventados e reinventados a cada momento.

As relações exercidas sobre o espaço-território nos dias atuais são de uma complexidade muito grande e, devido ao modo de produção capitalista ter dinamizado o território a partir de novas necessidades de circulação de pessoas, informações/comunicações e mercadorias, as transformações no cotidiano das pessoas também se alteraram sensivelmente.

Isso faz com que muitas culturas se percam, muitos usos e costumes de povos se percam, sob a influência globalizada de estilos, lugares, imagens, viagens internacionais, e pela mídia, e segundo Hall (2006), causa o fenômeno de identidades desvinculadas - desalojadas dentro desse mundo tendencioso e consumista.

Portanto, as identidades nacionais não são coisas com as quais nascemos, mas são formadas e transformadas no interior da representação. As identidades nacionais não são literalmente impressas em nossos genes. “As pessoas não são apenas cidadãos legais de uma nação: elas participam da idéia da nação tal como representada em sua cultura nacional” (HALL, 2006, p. 49). E é pelo discurso que se opera a (des) construção das identidades.

Buscar a identidade de um lugar é procurar compreender o entrelaçar das falas e conceitos que dão uma forma ao espaço. Para entender como esta imagem se constrói, enfim, como surge uma suposta divisibilidade espacial

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

Nesta ocasião será tratado também o conceito de desenvolvimento, inclusive perpetrando a ponte com desenvolvimento territorial. Abarcando aqui o conceito de capital social – que também está amarrado com o território e as políticas públicas (*relações de poder*) e a importância da sociedade na criação das políticas públicas, como gestoras do território. Portanto, usufruindo dele através das próprias manifestações: território material – simbólico, território discursivo - relacional. Acerca da espacialidade e temporalidade conceitual.

Não obstante, é importante destacar a noção de política pública aqui empregada. Compartilha-se da definição de Di Giovanni, que pensa,

A política pública como uma forma, contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal. (DI GIOVANNI, 2009, p. 3)

Isso implica considerar que uma política pública não se restringe meramente a intervenção do Estado numa situação problemática. De acordo com Pereira (2008), “implica, simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático já referido” (p.96). A política pública corresponde, portanto, a uma forma de interação entre o Estado e a sociedade, nesse sentido, compete às organizações governamentais e não governamentais em conjunto com os atores sociais constituírem planos de desenvolvimento locais.

Não se limitando ao descrito anteriormente ainda há outros olhares a respeito, destacando que se definem políticas públicas como sendo as normas ou princípios orientadores de ação do poder público; regras e métodos nas relações entre poder público e sociedade, intermédio entre atores da sociedade e do Estado. (SILVA, *et al*, 2012). Consideram-se as políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, que direcionam ações que envolvem aplicações de recursos públicos. “Formar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que conseqüências e para quem” (SILVA, *et al*, 2012, p. 3).

Também, cabe distinguir políticas públicas de políticas governamentais. Nem sempre políticas governamentais são públicas, apesar de serem estatais. Para serem públicas, é preciso analisar para quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de preparação é submetido ao debate público. Daí a necessidade de interação entre sociedade e governos, já que são eles os representantes eleitos, para tomar as decisões em nome de todos.

Contudo, o histórico político brasileiro, não demonstra um bom exemplo, conforme citação anterior de Faoro, em relação à participação da sociedade e a afinidade com o poder. E um exemplo da administração é que o Estado tem participação significativa na economia, mas a qualidade dos serviços que provê é, em muitos casos, precária. Isto afeta muito dos serviços que estão associados à garantia de nível aceitável de qualidade de vida. E ainda,

As políticas públicas persistem na discriminação sistemática dos interesses das gerações mais jovens em benefício das gerações mais velhas. Esta deformação é explicitada com mais crueza pelos diversos regimes previdenciários em meio a reformas que em geral consagram o princípio de que quem chegou primeiro merece tratamento preferencial. E, no entanto, poucos duvidariam que alcançar finalmente a linha de sombra depende de compromisso coletivo firme quanto à melhoria radical, tanto qualitativa quanto quantitativa, do desempenho do País em relação à educação. (ABREU, 2007, p.20).

A participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado é garantida na Constituição Federal do Brasil, de 1988. (SILVA, *et al*, 2012). Porém, o que vemos é exatamente o contrário, a falta de capital social brasileiro leva muitas vezes há falsas políticas públicas e mal distribuídas. Portanto, a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes dos governantes.

As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente, ou regulam relações que envolvem interesses públicos. Conforme os autores,

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para programar as decisões tomadas. [...] Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública que contemple a sociedade. (SILVA, *et al*, 2012, p. 4).

No momento que se destacam as políticas públicas, de maneira geral podemos ressaltar que estas, vêm atreladas ao desenvolvimento, quando empregadas corretamente, pois o desenvolvimento pode abranger o econômico, social e cultural. Lipietz (1991) defende que são vários elementos que constituem o desenvolvimento, a acumulação como resultado da regulação, tendo como base a organização, ou seja, é o conjunto que constitui um modelo de desenvolvimento, e não propriamente o desenvolvimento. Ou seja, desenvolvimento é igual à atração, que será igual a outras atividades.

E, “quanto maior a identidade, a institucionalidade ou o capital humano, mais possibilidades de desenvolvimento” (GOMEZ, 2007, p. 51). Além desses fatores, há outros conforme Pires (2007), “valores sociais também desempenham papéis preponderantes nos processos nacionais de desenvolvimento” (p. 62).

Apoiando esta linha Silva (*et al*, 2012) ressalta, “para que haja desenvolvimento é necessário que haja alterações do capital humano e do capital social, que garantam uma convergência dinâmica com o meio, uma capacidade contínua de adaptação e conversação” (p. 8).

Quando se reconhece, em primeiro lugar que todo desenvolvimento é social, quando aplicado à sociedade alteram suas condições de existência, então desenvolvimento é mudança

social. Sobre esses argumentos Lipietz (1991) afirma, “um modelo de desenvolvimento só consegue vingar se suas promessas coincidem com certa concepção possível de felicidade (p. 29)”. Contribuindo assim, para a formação do desenvolvimento territorial.

Compreende-se que o território deve ser apreendido como um espaço no qual se projetou um trabalho, e que, por conseqüência, revelam uma complexa teia de relações sociais marcadas por conflituosas relações de poder. Dessa forma, ele só pode ser compreendido com amparo em todas as dimensões que o constituem (política, social, econômica e cultural).

E para vislumbrar melhor este conceito, terá a participação de alguns autores que conceituam o termo, já que quando se fala em território, não é apenas material, ou seja, as divisas de um país.

O conceito de território ganhou novas perspectivas em virtude das possibilidades de abordagem estabelecidas sobre o tema por importantes estudiosos. Esse conceito, que até então, era feito a partir de uma leitura fundamentalmente política, passa a ser tratado a partir da complexidade em diversas escalas das relações sociais.

Destacamos alguns dos principais estudiosos do conceito, Ratzel (1882 - enfoca o território pela primeira vez), em seguida Gottmann (1952), Raffestin (1970), Dematteis (1985) e Sack (1986). Historicamente, o território tem sido pensado, definido e delimitado a partir das relações de poder. O que tem de essencial nessa análise é a necessária compreensão de que o território é composto por ação e poder que se manifestam por pessoas ou grupos. Dessa forma, poder e território, são enfocados conjuntamente, pois estão intrínsecos em todas as relações sociais.

Santos (1996) compreende sob a perspectiva do uso. Para o autor o território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Deve ser compreendido como uma totalidade que vai do global ao local. Em sua análise argumenta que o território em si não é um conceito, ele só se torna um conceito quando o consideramos na perspectiva do seu uso. Tal entendimento é demasiadamente importante, visto que tem como preocupação principal a ação e a utilização desempenhada pelos seres humanos na produção do espaço.

Em Robert Sack (1986), território está ligado ao controle de pessoas e/ou recursos através do controle de uma área, ou seja, é marcado mais pelo domínio, onde os elementos das relações de poder terão mais ênfase. A escala varia muito, podendo ir do nível pessoal, ao internacional. Nesta análise estão evidentes as relações de poder abordadas no conceito, ou seja, o território pode ser usado para conter ou restringir, incluir e excluir.

As relações de poder estabelecidas no território estão entre as contribuições mais importantes, visto que busca entender como ocorrem à apropriação e dominação territorial em diferentes escalas de poder, produto da organização social.

Assim, percebe-se que não é possível estudar território sem compreender o espaço e seu processo de fragmentação, que criam os territórios. Corrobora com esse pensamento Claude Raffestin⁵, aponta que o território é objetivado por relações sociais concretas e abstratas, de poder e dominação, o que implica a cristalização de uma territorialidade, que inclusive revela em sua obra que o espaço é anterior ao território, onde o território se apóia no espaço, mas não é o espaço, sendo o resultado de uma ação conduzida.

Refutando essa idéia Milton Santos esclarece o território sobre outros vieses, e expõe que “a linguagem cotidiana frequentemente confunde território e espaço [...] Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada”. (SANTOS, 2008, p.19). Ou seja, entender que o território usado, é utilizado por uma dada população. (SANTOS, 2008). Completando ainda o exposto, “espaço e território nunca poderão ser separados, já que sem espaço não há território”. (HAESBAERT, 2010, p. 166).

Incluímos aqui, conforme exposto acima as diferentes discussões que grandes autores têm na distinção do conceito. Por isso é importante estabelecer, ou melhor, levar em conta que as novas discussões relacionem época e lugar, justificando as diferentes abordagens pelos pesquisadores, onde se encontram inseridos em momentos históricos distintos, no qual os acontecimentos que os rodeiam, também influenciam nas suas proposições. Por isso, as diferentes abordagens, que aqui estão sendo tratadas, e que continuarão a existir.

Para Saquet (2004), outra contribuição importante de Raffestin está relacionada ao processo TDR⁶ (territorialização, desterritorialização e reterritorialização), relacionado às ações econômicas e culturais. É considerado um “processo de relações sociais, de perda e reconstrução de relações” (SAQUET, 2004, p. 126). O território também apresenta caráter político, é um espaço modificado pelo trabalho e apresenta relações de poder.

Um território é produzido, ao mesmo tempo, por relações políticas, culturais e econômicas, nas quais as relações de poder inerentes às relações sociais estão presentes num jogo contínuo de dominação e submissão, de controle do espaço geográfico. O território é apropriado e construído socialmente, fruto do processo de territorialização, do enraizamento; é resultado do processo de apropriação e domínio de um espaço, cotidianamente, inscrevendo-se num campo de poder, de relações socioespaciais (SAQUET, 2004, p. 128-129).

⁵ Na obra traduzida para o português em 1993, *Por uma geografia do poder* (1980). Citada por diversos autores referenciados neste trabalho.

⁶ Haesbaert (2004-2007-2010) também trata em suas obras deste processo TDR, marcados principalmente no livro *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade* (2004), entre outros.

Heidrich (2004), também fala da formação deste território, com características essencialmente voltadas ao campo do poder, mas para ele, o território completo que envolve apropriação, domínio, identidade, pertencimento, demarcação, separação, é somente o desenvolvimento de territorialidades, onde apenas partes destas características estão presentes. Deste modo, “encaremos o território como algo dinâmico, não fixado para sempre nem sequer por muito tempo” (REIS, 2005, p.60), um território em movimento. Considerando que o território envolve, ao mesmo tempo, a dimensão espacial, material das relações sociais e o conjunto das representações sobre o espaço. A propósito, “a concepção de território sempre esteve mais próxima das idéias de controle, domínio e apropriação (políticos e /ou simbólicos) do que da idéia de uso ou função econômica” (HAESBAERT, 2002, p.119).

Haesbaert (2004) desenvolve, então, uma nova noção, onde o conceito de território se define a partir da multiterritorialidade. Para ele, somente partindo da visão integradora, que enfatize os aspectos político, econômico e simbólico, é possível compreender o que hoje vem a ser a complexidade do território. Haesbaert (2004) ressalta que as variações conceituais de análise do território podem ser agrupadas em três grandes vertentes básicas:

- Política (referida as relações espaço-poder em geral) ou jurídico-política, (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.
- Cultural (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.
- Econômico (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho, por exemplo. (p.40).

O território, nesse sentido, passa a ser estruturado a partir de uma nova organização, articulado globalmente. Depara-se, dessa maneira, com a formação de novas territorialidades. Diante às novas dinâmicas da sociedade, de competições entre regiões e a tendência de desregulação do território como identidade. Segundo Queiroz (2011),

O território pode assim ser descrito como interação de um espaço (socialmente produzido) com a ação humana (raramente isolada), expressos nas formas e nas alterações que a ação dos indivíduos produz sobre a base física e natural em que se encontram (p.122).

Para Santos (1996) o território tem um sentido peculiar e por isso é acrescido de novas interpretações, nas suas argumentações o território não é apenas forma, mas produto histórico do trabalho humano, que resulta na construção de um domínio ou de uma

delimitação do vivido territorial, assumindo múltiplas formas e determinações. Conforme o autor,

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da resistência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. (SANTOS, 2008, p.96).

Percebe-se, dessa forma, que o processo do qual se optou chamar de mundialização (globalização), permitiu no campo da Geografia o avanço das discussões acerca das categorias, dentre elas, a redefinição do território. Podemos apreender, conforme as análises de Sack (1986), Haesbaert (2004), Saquet (2004), Santos (1996), que o conceito tornou-se mais complexo e abrangente, estando relacionado ao uso, a apropriação do espaço, as relações sociais, políticas, econômicas, culturais, de poder e de controle.

É assim que se vê a abordagem territorial da SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial) /MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário). Com um discurso aparentemente novo em suas políticas traz a falsa impressão de que uma nova perspectiva é direcionada aquele que durante muitos anos foi considerado o “primo pobre” do urbano: o rural. O padrão de desenvolvimento utilizado por tais políticas, continua a ser padronizado, marcado pelo consumo e acumulação de riqueza. Milton Santos (2008) vem chamar de “território do dinheiro”, por exemplo, o que se retira do território, e o que ele é capitalizado – um bem de consumo.

Por esta e outras razões, afirma-se que no fundo a persistência das desigualdades no meio rural está na concentração da riqueza social historicamente produzida, que tem origem nas dificuldades criadas (pelo sistema capitalista) ao acesso e distribuição de bens e serviços de qualidade, à satisfação das necessidades e capacidades humanas. Considerando as proposições, pelo MDA, da criação de territórios (rurais), como ferramenta de apoio à agricultura familiar.

Para a SDT/MDA, as políticas territoriais se comportam como importantes políticas de ordenamento territorial, e servem de complemento às políticas de descentralização. Assim, o território é definido como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meios de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA/SDT, 2003, p. 34).

O desenvolvimento rural, limitado a um quadro territorial descarta a análise setorial (e regional), no desafio de integrar o agricultor à indústria e de criar condições para que a população valorize certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercado (SDT/MDA, 2003).

Nesta perspectiva, os órgãos governamentais, juntamente com criações de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial, têm carregado consigo a intenção de promover a inclusão daqueles atores rurais, que durante muito tempo, estavam do lado de fora (excluídos), porém, praticavam sua agricultura, se reproduziam, social e economicamente. Com seu modo de vida, usos e costumes. Entretanto, só estavam à margem do sistema capitalista, das relações de poder (econômica), mas constituíam seu território. Ao se referenciar as políticas territoriais na criação de territórios rurais, os governos estão concebendo um outro território, na visão de Araujo e Haesbaert (2007) significa um território enquanto simulacro discursivo.

No momento que se destacam as políticas públicas, de maneira geral podemos ressaltar que estas, vêm atreladas ao desenvolvimento, quando empregadas corretamente, pois o desenvolvimento pode abranger o econômico, social e cultural.

Quando se reconhece, em primeiro lugar que todo desenvolvimento é social, quando aplicado à sociedade alteram suas condições de existência, então desenvolvimento é mudança social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem pretensão de finalizar a discussão, acredita-se que algumas considerações podem ser apontadas a partir das idéias explanadas no texto. A abordagem do conceito de território remete a uma série de estudiosos e, sem dúvida, não foi possível levantar todo debate. A respeito do processo de mundialização do capital, considera-se que certamente ele amplia a formação de territórios com multiplicidade de significados, haja vista, que os novos territórios são formados por uma relação híbrida entre global e local. Certamente o território não poderá ser delimitado como algo econômico, somente. Pode – se afirmar que o território está atrelado as relações de poder, mas não exclusivamente de um Estado e sim também de uma população.

A falácia desenvolvimentista que também recheia as propostas do MDA corrobora com o discurso que apresenta o rural como o lócus do atraso, cujo “desenvolvimento precário” perpassa os ideais de um meio onde as desvantagens persistem. O rural seria concebido, segundo essa lógica, como um espaço com deficiências, que necessita de incentivos e planejamentos para que consiga caminhar nos trilhos do desenvolvimento. É observável, todavia, que as aplicações de recursos que aceleram a circulação, a reprodução e a acumulação do capital não necessariamente têm contribuído para alterar os quadros sociais.

Em relação aos itens levantados e debatidos nesta proposta, se obteve o entendimento de que a teoria do capital social, abarcada em sua totalidade, pode estabelecer um dos mais importantes respaldos para amparar as análises sobre a democracia existente em uma sociedade na qual existem espaços de participação das pessoas nas decisões que atendam aos seus anseios e a construção da igualdade e justiça social.

O capital social não constitui apenas em democracia, participação e união social por um bem comum. Uma outra forma também importante de capital social é o potencial das informações que existem como parte integrante nas relações sociais. O aspecto educacional é essencial para a conformação do capital social sendo que o acesso às políticas públicas disponíveis envolve a questão do alcance e decodificação das informações veiculadas pelo poder público. Ou seja, não basta à participação popular nas decisões políticas, é necessário principalmente o conhecimento, informação sobre os assuntos reivindicados e a realidade em questão.

Conforme já elucidado, quando a sociedade interfere nas políticas públicas, garantem para si o controle social. Bem como uma população atenta resulta na qualidade desta política pública, logo no desenvolvimento social em diversas escalas.

Contudo, os pontos aqui destacados não se encerram nestas páginas, pois o arcabouço teórico vai além, e dependerá da pesquisa finalizada dos resultados sistematizados para então concluirmos, pois os fenômenos não permitem, no ato da construção do mundo conceitual, preendimento a apenas um dado sistema epistemológico. Com isso emprestamos à fala de Karl Popper (1960) a verdade evidente é um mito, e a solução consiste em aceitar que erramos (com freqüência) e que a idéia de erro implica a idéia de verdade absoluta.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. (2007). A quem beneficiam as políticas públicas no Brasil? Uma visão de longo prazo. **Revista Economia**, Brasília (DF), v.8, n.4, p.1-23, dezembro. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/html>. Acesso em: 10/05/12.
- ARAUJO, F. G. B.; HAESBAERT, R. (2007). **Identidades e Territórios: questões e olhares contemporâneos**. Rio de Janeiro: Access.
- BRASIL. (2003). Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para um programa o desenvolvimento territorial sustentável**. SDT/CONDRAF.
- DI GIOVANNI, G. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de pesquisa** N° 82, Unicamp: NEEP.
- FAORO, R. (2001). **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3° ed. rev. São Paulo: Globo.
- GOMEZ, J. R. M. (2007). Desenvolvimento em (des)construção: provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia. In: FERNADES, B. M; MERQUES, M. I. M; SUZUKI, J. C, (orgs). **Geografia Agrária: teoria e poder**. 1° edição. São Paulo: Expressão Popular.
- HAESBAERT, R. (2004). **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- _____ (2010). **Regional – Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- _____ (2004). Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (orgs). **Brasil século XXI por uma nova regionalização – agentes, processos e escalas**. São Paulo: Max Lomonad.
- _____ (2002). **Territórios Alternativos**. São Paulo: Contexto.
- HALL, S. (2006). **A Identidade Cultural na Pós-Modernidade**. 11° ed. Rio de Janeiro: DP&A.
- HEIDRICH, A. L. (2004). Território, integração socioespacial, região, fragmentação e exclusão social. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (orgs). **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Edunioeste.
- LIPIETZ, A. (1991). **Audácia: uma alternativa para o século 21**. São Paulo: Editora Nobel.
- PEREIRA, P. A. (2008). Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. Ivanete Boschetti et all (orgs.) São Paulo: Cortez.
- PIRES, E. L. S. (2007). As lógicas espaciais e territoriais o desenvolvimento: delineamento preliminar dos aspectos históricos, teóricos e metodológicos. In: FERNADES, B. M;

MERQUES, M. I. M; SUZUKI, J. C, (orgs). **Geografia Agrária: teoria e poder.** 1º edição. São Paulo: Expressão Popular.

POPPER, K. (1972). **Conjecturas e Refutações.** Brasília: editora UnB.

PUTNAM, R. (1996). **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV.

QUEIROZ, P. V. S. (2011). Os territórios rurais do ministério do desenvolvimento agrário. **Geografia Ensino & Pesquisa.** v. 5 , nº2, p.117 – 128, maio/ago.

RAFFESTIN, C. (1993). **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática.

REIS, J. (2005). Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura.** v. 13, nº1, p. 51-74, abril.

SACK, R. (1986). **Human territoriality.** Cambridge: Cambridge Press.

SANTOS, F. F. S. (2003). **Capital Social: Vários conceitos, um só problema.** Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo.

SANTOS, M. (1996). O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (orgs). **Território: globalização e fragmentação.** 3ª ed. São Paulo: HUCITEC.

_____ (2008). **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 16ª ed. Rio de Janeiro: Record.

SAQUET, M. A. (2004). O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO E. S.; SAQUET, M. A. **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens.** Francisco Beltrão: Unioeste.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2008). **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Record.

SILVA, C. R. R.; LEDUR, F. A. P.; MILANI, M. L (2012). A teoria de capital social para entender o controle social das políticas públicas. In: III CEPIAL - Congresso de Cultura e Educação para Integração da América Latina. **Anais.** Curitiba, p. 1-26. Disponível em: <http://cepial.org.br/anais/trabalho/124/html>. Acesso em: 20/07/12