



**O CAPITAL SOCIAL COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA
ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**
*THE SOCIAL CAPITAL AS AN EFFECTIVE WAY FOR DEMOCRACY THROUGH
PUBLIC POLICIES*

Marli Marlene Moraes da Costa

Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha, com Bolsa Capes. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, professora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professora da Graduação em Direito na FEMA – Fundação Educacional Machado de Assis de Santa Rosa. Psicóloga com Especialização em Terapia Familiar.

Cleidiane Sanmartim

Mestranda em Direito com Bolsa Capes/Prosup dedicação exclusiva, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Conceito Capes 5 – Mestrado e Doutorado da UNISC. Bacharel em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo verificar como o capital social pode ser utilizado na busca pela efetivação da democracia através das políticas públicas, facilitando o processo de participação popular e fortalecendo os laços entre a comunidade e os gestores das mesmas. Para esta pesquisa utilizou-se o método hipotético dedutivo, que através da técnica de documentação direta, bibliográfica e documental averiguou os aspectos relativos à democracia, evolução das políticas públicas, verificando se a conjecturação destes com o capital social seria capaz de fortalecer a efetividade das políticas públicas. Dessa forma, foi possível concluir que o capital social é um forte aliado na efetivação da democracia e das políticas públicas, uma vez que em uma comunidade com capital social ativo, as ações implementadas pelo Estado serão melhor executadas, recepcionadas e surtirão maior efeito, assim como, resulta em uma comunidade proativa na busca de outras ações necessárias para o seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Capital Social. Democracia. Políticas Públicas. Participação Popular.

Abstract

This article aims to determine how social capital can be used in the search for effective democracy through public policies, facilitating the process of popular participation and strengthening ties between the community and the managers of the same. For this research we used the hypothetical deductive method, which through direct documentation of technical, bibliographic and documentary examined the aspects of democracy, development of public policies, making sure that the conjecturação those with the capital would be able to strengthen the effectiveness of public policy. Thus, it was concluded that social capital is a strong ally in the realization of democracy and public policy, since in a community with active social capital, the actions taken by the state will be better implemented, received are and shall become greater effect, so as results in a proactive community in search of other actions necessary for its development.

Key-words: Social Capital. Democracy. Public Policy. Popular Participation.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Sempre na pauta das grandes discussões, Democracia é uma expressão que possui diferentes significados para cada cidadão e que emerge um sentimento de que todos são iguais e tem direitos iguais, por isso devem participar das decisões do Estado para que esta igualdade seja sempre garantida e que a garantia de seus direitos seja sempre a principal preocupação de um Estado Democrático de Direito.

A Democracia traz consigo esse senso de participação nas ações, já que, em um modelo de democracia representativa, é o povo responsável por eleger seus representantes, que irão governar o País com a finalidade de promover a igualdade social.

Embora o discurso seja repleto de significados, os Estados têm um sério problema em efetivar de imediato essas ações para promover a igualdade e garantir os direitos dos cidadãos. Assim, para esse problema de insuficiência na garantia dos direitos de cidadania, existem as Políticas Públicas, que são ações intermediárias que os governos implementam ou tentam implementar para resolver determinados problemas ou situações de exclusão e vulnerabilidade dos cidadãos.

As Políticas Públicas são definidas de acordo com o resultado que se pretende atingir devendo ser bem planejadas para depois de implementadas, gerarem os efeitos

esperados. Esses efeitos, porém, dependem de diversos fatores que muitas vezes não são considerados, o que levam a insuficiência ou ineficácia de algumas Políticas.

Assim, um dos fatores que podem colaborar para o sucesso da implementação de uma Política Pública é conhecido como Capital Social, que será estudado a seguir, a fim de compreender seu papel na efetivação das ações do governo através da metodologia de pesquisa bibliográfica, buscando fundamentação teórica para sustentação do problema ora proposto que é de identificar os benefícios da cooperação através do capital social para melhor efetivação da democracia e das políticas públicas adotadas pelos governos.

Dessa forma, os objetivos da pesquisa se pautam em abordar alguns aspectos sobre a democracia e participação popular, seguida da compreensão das políticas públicas através do conhecimento de seu histórico, conceituação e processos de aplicação, e por fim, objetiva demonstrar os aspectos relevantes sobre o capital social, e a sua importância para efetivação da democracia através da implementação de políticas públicas.

Neste sentido, o presente artigo utilizou-se do método hipotético dedutivo, o qual partindo de um problema buscará vislumbrar possibilidades de solução através de um vasto referencial bibliográfico interdisciplinar, a fim de responder ao seguinte problema: O capital Social é capaz de facilitar a efetivação das políticas públicas e fortalecer os processos democráticos?.

A escolha deste método se justifica uma vez que se “parte do problema que surge em razão de conhecimentos disponíveis [...] não serem suficientes para explicá-lo” (ZAMBAM, BOFF; LIPPSTEIN, 2013, p.78), e sendo assim permite que a partir do problema se construa uma série de conjecturas que serão confirmadas ou não através da aplicação das teses de falseamento em uma hipótese positiva e outra negativa em relação ao problema proposto, considerando que a partir deste método de pesquisa escolhido, foram aplicadas as técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, que auxiliaram na obtenção do conhecimento para que fosse possível falsear as hipóteses.

Por conseguinte a pesquisa bibliográfica foi estruturada a partir da seleção de autores de relevante conhecimento científico nas áreas pesquisadas, sendo que os capítulos utilizam-se como base teórica os autores Robert Putnam e João Pedro Schmidt, a fim de embasar o estudo e ainda aproximar as contribuições dos demais autores utilizados ao longo do artigo.

Sendo assim, o desenvolvimento do artigo se propõe no sentido de propor um olhar mais atento as alternativas de efetivação das políticas públicas adotadas a nível de garantir de forma mais engajada os meios de participação no desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil.

2. DEMOCRACIA: CONCEPÇÕES ACERCA DE SUA GARANTIA E FORTALECIMENTO

Embora não seja uma pré-condição para se falar em Capital Social, acreditamos ser importante compreender o significado da palavra Democracia, para então adentrar ao tema do Capital Social.

Assim, este esclarecimento se faz necessário uma vez que o Brasil, desde o início do processo de redemocratização, busca a efetivação concreta e eficiente da Democracia (CORREA, 2003).

Pois bem, Democracia significa basicamente “poder do povo”, e refere-se à participação dos cidadãos no governo diretamente ou através de representantes eleitos. Essa participação se dá de várias formas, podendo ser exercida a partir de propostas de desenvolvimento, atuação nas decisões (planejamento, orçamento e gestão) através das audiências públicas, criação de leis, avaliação de programas e políticas, etc.

Desta forma é possível perceber que existem diversas formas de garantir a democracia, porém é preciso que os governos encontrem meios, alternativas e soluções para fortalecê-la, sendo o foco principal a ser dado à dimensão social da Democracia, uma vez que esta dimensão é responsável por combater a exclusão social (CORREA, 2003).

Com base nisso, a Constituição Federal de 1988, traz em seu artigo 14, incisos I a III as principais formas de participação popular que são base da democracia, dispondo que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I. plebiscito; II. referendo; III. iniciativa popular”.

Neste sentido, a democracia torna-se um ambiente propício para o desenvolvimento do capital social positivo, aquele que traz benefícios para a sociedade como um todo, e essa relação se dá através do compromisso cívico, que nada mais é do que uma forte ligação de obrigação da sociedade para com a comunidade

(SCHIMIDT, 2003).

Porém, historicamente é possível perceber que o povo não demonstra confiança nas instituições políticas, e nem mesmo estas possuem entre si, o que se torna mais um problema na efetivação da Democracia, uma vez que para fortalecê-la é necessário que haja cooperação e confiança entre os atores envolvidos (governo/cidadão) para que além de fortalecimento haja também comprometimento de ambos os lados em efetivarem o papel deste modelo de governo. (CORREA, 2003).

Sendo assim, a preocupação com a efetivação da democracia, fez com que reaparecesse a questão da confiabilidade, tolerância, reciprocidade, tidos como fatores subjetivos da democracia, baseados no conceito de Capital Social. (SCHIMIDT, 2003).

O Capital Social por sua vez “faz uma contribuição importante ao possibilitar que se reflita como empoderar as pessoas para uma ingerência mais eficiente no campo político” e sobre a “importância de investir no ser humano como sujeito protagonista de seu futuro”. (CORREA, 2003, p.36).

Neste sentido, o capital social quando exercido resulta em benefícios para sociedade/comunidade, possibilitando a realização de diversos objetivos, que sem sua existência jamais seriam atingidos. Por fim, a existência do capital social gera um aumento no desenvolvimento da sociedade (PUTNAM, 2006).

Diante desta busca pela efetivação da democracia, com base em preceitos do Capital Social, outra forma relevante nesta luta é o papel das Políticas Públicas, pois são elas que iniciam o processo de empoderamento¹ dos cidadãos atendidos, uma vez que possuem cunho de prevenção e erradicação das mazelas sociais existentes, o que se comprova com a evolução de sua história que construiu um conceito e um processo a ser observado, conforme demonstra o próximo capítulo.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE ATUAÇÃO NO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA: EVOLUÇÃO, CONCEITO E PROCESSO

Foi após a Segunda Guerra Mundial que os Estados passaram a compreender que os preceitos e princípios constitucionais, intrínsecos em suas Cartas Magnas deveriam ser observados com veemência, dando-lhes aplicabilidade, o que resultou no

¹ Para Hermany e Costa (2009, p.02) “A sociedade civil ao se empoderar, se torna sujeita ativa, consciente de suas responsabilidades e de suas influências, vislumbrando maiores resultados, decorrentes de sua organização associativa, no que lhe convém”.

Estado Constitucional, consolidando-se o Estado de Bem estar social, mais conhecido como *Welfare State*.

A consolidação do Estado de Bem estar social foi tido como referência no desenvolvimento do Brasil e contribuiu para que o Estado compreendesse seu papel na promoção de direitos iguais e acesso aos direitos sociais para todos, e internalizasse que cabe à administração pública assegurar esses princípios fundamentais e constitucionais do cidadão, conforme Breus (2007, p. 47) destaca:

Para que a Administração realize os comandos normativos contidos na Constituição, especialmente os Direitos Fundamentais sociais ou prestacionais, é preciso que o faça por meio de programas e ações específicas, os quais, exatamente por serem dirigidos à realização desses direitos de forma convergente e adequada, podem ser denominados de *Políticas Públicas*. (Grifo do autor).

Surge aí à concepção das Políticas Públicas, e também sua função, a qual sugere que são utilizadas como um meio de garantir ao cidadão seus direitos fundamentais, obviamente os direitos previstos constitucionalmente.

Porém, muito embora essa visão de Políticas Públicas tenha se espalhado por vários países, era diferente de país para país, dividindo-se em vários modelos, sendo eles o modelo Residual, Meritocrático e o Institucional redistributivo, conforme definições abaixo dadas por Schmidt (2007, p.1991):

[...] no *modelo residual* (liberal) a intervenção do estado se restringe à situações que o mercado leva a demasiadas penas à certos segmentos sociais e onde os canais “naturais” de satisfação das necessidades (esforço individual, a família, as redes comunitárias) mostram-se insuficientes. O *modelo meritocrático* (corporativo) vincula a proteção do Estado ao desempenho do grupo protegido: a proteção é para quem “merece”, para quem contribui para a riqueza nacional, para quem pertence a uma categoria profissional reconhecida e organizada. O *modelo institucional-redistributivo* (social-democrata) caracteriza-se pela oferta de benefícios amplos e institucionalizados, que cobrem as diferentes demandas sociais, universais (dirigidos à todos cidadãos), financiados por altos níveis de impostos. (grifo do autor).

Desta forma, adotando o modelo institucional-redistributivo, houve um longo período de crescimento econômico, porém o que incomodava o sucesso do *welfare state*, sob comando deste modelo de política social eram as altas cargas tributárias. Sendo assim o Estado do Bem estar social oportunizou o surgimento de um novo modelo, o administrativo burocrático, caracterizado pela especialização, formalidade, profissionalização, autoridade hierárquica, treinamento técnico, impessoalidade e meritocracia. (SCHMIDT, 2007, p.1993).

Portanto, visto que os regimes do *welfare state* percorreram todos os países,

com ele a burocracia trouxe pontos positivos e negativos:

[...] Pelo lado positivo, pode-se apontar o tratamento mais igualitário aos cidadãos em comparação com os modelos anteriores, a confiabilidade dos procedimentos administrativos [...] a viabilização de serviços públicos padronizados em larga escala, a viabilização de grandes empreendimentos econômicos com apoio estatal. Pelo lado negativo, a tendência à burocratização, à impessoalidade excessiva no tratamento dos cidadãos, a centralização das decisões e dos recursos econômicos, a separação entre os formuladores das políticas e os ocupantes dos cargos superiores da administração daqueles que executavam as ações “em nível de rua”, a falta de autonomia dos servidores. (SCHMIDT, 2007, p.1994).

Com base no que foi dito acima é possível perceber que este foi o modelo com maior e melhor qualidade dos já instituídos. Embora todos possuam certas limitações, este foi o modelo que deu mais certo até então.

Portanto, em 1970 uma crise no modelo do *Welfare State* assolou a todos os países em que este regia, e os motivos eram diversos como altos impostos e pouco desenvolvimento econômico. A partir daí, começa então a tomar força o neoliberalismo, transformando-se numa grande onda disseminada pela mídia e uniformizada, ganhando adeptos por celebrar a livre iniciativa, e apostar no “Estado mínimo”, aquele que se libera de todas as obrigações sociais ou que possui o mínimo de intervenção do Estado nessas áreas. Porém, a partir de 1997 esse modelo foi considerado inviável, e de suas reformas, o que apenas restou foi o desemprego em largas escalas. (SCHMIDT, 2007).

Portanto, após o fracasso do neoliberalismo², veio à ascensão do modelo gerencialista³, que traz para o público um pouco do privado, ou seja, aplica à gestão pública aspectos da gestão empresarial, trazendo inovações para a administração pública, transformando-a em gestão pública, onde busca-se maior desenvolvimento e desempenho na qualidade do setor público, instalando-se definitivamente esse modelo teve como foco a diminuição da burocracia e qualificação da gestão pública (SCHMIDT, 2007).

Desta forma, é possível compreender que a noção básica de Políticas Públicas surge com a evolução do Estado e a partir de sua caracterização como Estado de Direito.

² Surgiu no mundo como “[...] uma “nova” perspectiva de crescimento econômico e de desenvolvimento social baseada nos pressupostos de livre mercado”. (SCHMIDT, 2007, p. 1995).

³ Segundo definição dada por Schimidt (2007, p. 1997): “A proposição central do modelo gerencial consiste em transladar para o setor público a lógica da racionalidade econômica do setor privado, ou seja, aplicar na gestão pública os princípios da gestão empresarial.”

Historicamente, é possível perceber que a partir da implantação do modelo de Welfare State, as políticas sociais anteriores eram “fragmentadas, emergencialistas e localizadas” (SCHMIDT, 2007, p.2001), onde cada setor social era atendido de forma isolada sem que houvesse um plano de sequência de atendimento, e sequer alguns setores eram alvo dessas políticas.

Com reflexo da história das políticas em todo País, no Brasil de 1930 a 1970 perdurou o estado desenvolvimentista, aquele governado pelo Presidente Getúlio Vargas, autoritário e capitalista, inspirado no *Welfare State*, que intervinha fortemente nas relações de trabalho criando benefícios assistenciais e previdenciários, mas que se aplicavam apenas à algumas categorias específicas de pessoas como os trabalhadores com carteira assinada, e que respeitou os direitos sociais mas que porém não observou os direitos civis e políticos, restringindo o voto e perseguindo a oposição (SCHMIDT, 2007).

Porém, como nos demais países, no Brasil o modelo de Estado baseado no *Welfare State* também fracassou, ou se quer existiu, pelos mesmos motivos que nos demais, estando entre estes motivos, o aumento significativo do desemprego e também das desigualdades sociais, surgindo então o modelo neoliberal acompanhando a tendência dos outros países mais uma vez, com o ideário intervencionista do Estado, seguido pela ideia do Estado Mínimo. (SCHMIDT, 2007).

Estas evoluções e passagens são importantes para compreender como acontecia o atendimento e enfrentamento aos problemas sociais da época, constatando-se que a Constituição Federal de 1988, trouxe com ela a compreensão de que todos são iguais, e por isso merecem tratamento igual, consolidando-se a ênfase de atendimento para elevar os desiguais ao patamar de igualdade entre todos, sendo para isso necessário a implementação de Políticas Públicas.

Desta forma, a Constituição traz em seu bojo novidades, e uma delas

[...] é a compreensão de que os instrumentos para a transformação das estruturas se ampliaram muito. [...] O problema não é apenas saber qual é o papel do Estado num país já não tão periférico como no passado, mas apontar os modos de sua atuação para a realização bem-sucedida dos objetivos democraticamente escolhidos. (BUCCI, 2013, p. 27)

Sendo assim, para que as Políticas Públicas sejam melhor compreendidas, deve-se levar em consideração que elas são uma ação coletiva que tem como principal objetivo fornecer respostas para a sociedade através da efetivação dos direitos sociais

do cidadão que são garantidos e declarados por lei (CARVALHO, 2003). Além desta definição, para alguns autores, as Políticas Públicas possuem outros aspectos importantes.

Costa e Reis (2009), afirmam que além da pluralidade de conceitos e características, as Políticas públicas possuem ainda diferentes dimensões, que com base no estudo da literatura inglesa, diferenciou estas dimensões com base nos termos “*polity, politics e policy*”. Respectivamente e estes termos representam em primeiro lugar a dimensão institucional da política, em segundo lugar a dimensão processual e em terceiro lugar a dimensão material.

Dessa forma, como *polity*, entende-se a dimensão institucional, ou seja, o ordenamento político compreendido na estrutura e funcionamento de governo. Já a dimensão processual compreendida como *politics*, baseia-se nas relações entre os poderes do governo no processo de tomada de decisões. E por fim, a dimensão material denominada *policy*, nada mais é do que o resultado da interação entre as duas primeiras dimensões, institucional e processual, este resultado é a dimensão concreta das políticas públicas (COSTA, REIS, 2009).

Além das dimensões, Costa e Reis (2009) apontam outro aspecto relevante encontrado na literatura, que são as formas de classificação das políticas, propostas por Theodor Lowi, na década de 60, que estabeleceu quatro tipos de políticas públicas: as distributivas, as redistributivas, as regulatórias e as constitutivas.

Neste sentido, Schimidt (2008, p. 2313) as define da seguinte forma:

Políticas distributivas - consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos sociais específicos [...]. Políticas redistributivas - consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos das camadas sociais mais abastadas para as camadas pobres, as políticas “Robin Hood”, bem como as políticas sociais universais, como a seguridade social [...]. Políticas regulatórias - regulam e ordenam, mediante ordens, proibições, decretos, portarias [...]. Políticas constitutivas ou estruturadoras - definem procedimentos gerais da política, determinam as regras do jogo, as estruturas e os processos da política [...].

Observando outro aspecto das políticas públicas, para Rodrigues (2010), a sua formulação deve passar por estágios imprescindíveis para sua futura eficácia, devendo primeiramente realizar a preparação da decisão política, ou seja, decidir se o governo irá ou não enfrentar determinado problema buscando uma solução, e para isso ele avalia alguns critérios, como verificar se o problema realmente existe, se ele deve se envolver na sua resolução, qual seria a melhor maneira de resolvê-lo e ainda se há um

mobilização social relevante para incluir este determinado problema na agenda de governo.

Na sequência, passa-se para a formulação da agenda, onde o governo que decidiu agir perante determinado problema, passa a considera-lo como um problema público. Ser ou não ser considerado um problema público ainda irá depender de outras variáveis, como o tempo, senso de oportunidade e liderança, aliados ao fluxo decisório daquele governo, ou seja, estes são os fatores considerados para incluir um e não incluir outro problema na agenda (RODRIGUES, 2010).

Além disso, para Rodrigues (2010) outra etapa crucial que vem em seguida é a formulação das políticas públicas, que implica na construção da solução do problema a ser enfrentado, iniciando pelo diagnóstico do problema e a identificação e desenvolvimento das alternativas para sua eficaz resolução. Na sequência, tem-se outra etapa importante, a implementação, onde se dará a aplicação da política pública e se verificará o tempo e a quantidade de recursos humanos e financeiros que serão dispensados para sua solução.

E finalmente os dois últimos processos são o monitoramento e a avaliação das políticas adotadas. No monitoramento, será a etapa em que se verificará se existem falhas na implementação e a elas se buscará a correção para maximizar o desempenho das ações. Já a avaliação se dará na avaliação dos resultados e efeitos que a implementação daquela política gerou, quais metas foram atingidas ou não, a fim de orientar as decisões futuras sobre essas ações (RODRIGUES, 2010).

Neste mesmo sentido, embora resumidamente e apontando apenas para as ações consideradas realmente imprescindíveis, Viana (1997, p.88), afirma que as Políticas Públicas possuem quatro etapas diversas, que são essenciais para sua criação e efetivação, quais sejam:

- a) construção da agenda: espaço de constituição da relação de problemas que chamam a atenção do governo e dos cidadãos, em que seja reconhecido determinado tema enquanto problema de ordem pública;
- b) formulação de políticas: [...] fase em que a participação dos atores sociais será colocada na agenda, com a criação de alternativas de ação/intervenção de natureza pública detrimto às necessidades que constem na agenda política;
- c) implementação de políticas: [...] a política deve ser formulada e, definidas as prioridades, transformá-las em programa, no qual se busca obter impactos e consequências a partir dessa implementação;
- d) Avaliação de políticas: é a verificação crítica, na qual se verifica se as metas antes das propostas estão sendo cumpridas, e em caso positivo deve ser continuada, e se caso negativo, deve-se iniciar um novo caminho.

Portanto, analisando tanto as etapas que Rodrigues (2010) e Viana (1997) consideram essenciais para a criação das Políticas Públicas, é possível perceber que elas são essenciais para que os direitos dos cidadãos sejam assegurados, e é dever da gestão governamental identificar os problemas sociais existentes e buscar uma solução para regularizar esta falta de atendimento integral aos direitos previstos constitucionalmente, muito embora, o papel da política pública não seja o curativo, e sim o preventivo, ou seja, as Políticas Públicas devem além de buscar a solução para desigualdades de qualquer natureza, prevenir a não observância dos direitos sociais inerentes ao cidadão.

Desta forma, como ressalta Bucci (2013, p. 33), é possível perceber que:

A demanda pelo Estado, nos países em desenvolvimento, é mais específica, reclamando um governo coeso e em condições de articular a ação requerida para a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade. [...].

Essa passagem poderia abranger em sentido amplo um conceito de Política Pública, que consolidado está como uma determinada ação do governo para solucionar um problema e gerar um resultado específico.

Além disso, outros elementos estão vinculados ao conceito de Política Pública, como mencionado em texto oficial do governo brasileiro que adota a seguinte concepção de Políticas públicas, afirmando que

[...] configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião, as intenções do Governo no planejamento de programas, projetos e atividades. (BRASIL, 2009, p.7, < <http://www.saude.al.gov.br>>)

Desta forma, as Políticas Públicas possuem diversos fatores que implicam em ações e resultados que um determinado governo deseja que seja enfatizado, ampliado ou melhorado, e com isso, a população passa a conhecer e participar desse processo de decisão, impedindo a descontinuidade de determinada ação no caso de troca de governo. Desta forma, a população passa a conhecer melhor que direitos ela tem, e quais devem ser mais veementemente assegurados pelo Estado.

Assim, é importante ressaltar que a fragmentação é um processo prejudicial à Políticas Públicas, por conferir à elas descontinuidade. Para evitar isso é preciso que

as mesmas sejam coerentes, consistentes e coordenadas. Coerentes, no sentido que devem se comunicar umas com as outras; consistentes, no sentido de versarem sobre assunto realmente relevante e de real importância para a sociedade e que possam alcançar seu objetivo inicial; e coordenadas, no sentido que devem ser parte de um sistema que trabalhe interligado com os demais, a fim de que seja possível produzir os resultados esperados (MARTINS, 2006).

Para Martins (2006), existem ainda categorias de fatores de convergência estrutural da fragmentação, que são necessários e que dão o resultado esperado a uma Política Pública, gerando a integração destas categorias.

A primeira delas é a Liderança executiva, que deve agir administrando o conflito e buscando o consenso, negociando o projeto que quer ou precisa implementar. Em segundo lugar vem a estratégia, que está intrínseca na escolha do plano de ação, e na forma de alcançar os objetivos deste plano. Em terceiro lugar temos o ajustamento mútuo que se dá automaticamente e autonomamente, fazendo com que políticas cooperem entre si. Em quarto lugar temos a estrutura, que é aquela constituída por unidades organizacionais que irão interagir com todas as partes envolvidas no processo, desde o planejamento até a implementação e avaliação da Política Pública. Em quinto lugar está o processo, que nada mais é do que aquela sequência lógica de etapas que irá gerar o resultado desejado/esperado daquela ação. E em sexto lugar as pessoas, elas são responsáveis por todo desenvolvimento da ação, desde a formulação até a implementação, são as pessoas que formulam, implementam e são as beneficiadas de todo processo. (MARTINS, 2006).

Outro fator relevante a ser considerado é o aspecto de ação ou inação do governo que de acordo com sua postura gera uma característica positiva ou negativa da política pública, ou seja, quando o governo diante de um problema decide agir e criar uma política pública para amenizar ou acabar com aquela situação negativa para a sociedade, a política pública adquire característica positiva, logo, quando o governo diante de um problema decide ficar inerte e não criar nenhum mecanismo de prevenção ou controle daquela situação, a política pública adquire uma característica negativa (RODRIGUES, 2010).

Resta claro então, que as Políticas Públicas também são uma forma, um meio de garantir a Democracia, a participação popular, os direitos e deveres dos cidadãos e servem para combater e prevenir desigualdades de todos os tipos. Enfim, “em uma Democracia, o ponto fundamental é entender o povo como sujeito de soberania”

(BERCOVICI, 2006, p. 161).

Desta forma, elas têm um papel importantíssimo no crescimento do País como um todo, pois amplia e assegura os direitos fundamentais e os direitos humanos, e é capaz ainda de transformar o cidadão em membro ativo da comunidade em que vive com a inclusão nos espaços que antes eram restritos à determinadas classes.

Finalmente, por óbvio que estes são não todos, mas os principais pontos e alguns dos mais relevantes sobre as Políticas Públicas, mas que, porém, foi capaz de revelar a noção geral do papel delas e do Estado em sua implementação e mais do que isso, revelou uma questão importante: como fazer com que elas sejam efetivas em uma sociedade composta por tanta diversidade e adversidade? Esta resposta vem com o desenvolvimento do próximo ponto.

4. CAPITAL SOCIAL, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: COOPERAÇÃO MÚTUA PARA EMPODERAMENTO DO CIDADÃO

Ao abordar aspectos sobre a Democracia e Políticas Públicas, foi possível perceber que uma decorre da outra, porém deve haver um ponto comum entre elas para que ambas sejam mais efetivas. Este elo chama-se Capital Social.

O Capital Social no Brasil já era algo conhecido, porém inferiorizado até o século XX, uma vez que seu reconhecimento se deu a partir daí pela obra escrita por Robert Putnam “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”, onde conclui que determinada região rica da Itália, era mais desenvolvida pelo fato de possuir suas tradições cívicas, ou seja, era desenvolvida, pois era civilizada. (BANDEIRA, 2003)

Putnam (2006, p.174), se refere ao Capital Social, afirmando que em qualquer situação como forma de dilema, todos os envolvidos saíam ganhando se cooperassem. Logo, o incentivo à cooperação seria algo bom para todos os cidadãos, visto que diminuiria os conflitos e desigualdades, porém

A superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente daí resultante depende do contexto social mais amplo em que determinado jogo é disputado. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de Capital Social sob forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. (PUTNAM, 2006, p.177)

Schmidt (2006, p.1760) assevera a importância do Capital Social a medida que afirma que

[...] O associativismo e a vida cívica são destacados como fatores que favorecem o desenvolvimento econômico, a eficácia institucional e a resolução

de problemas sociais. Sua ausência é apontada como uma carência que compromete esses objetivos. [...].

Para ele então, o verdadeiro conceito de Capital Social se baseia em um verdadeiro “[...] conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital.” (SCHMIDT, 2006, p. 1760).

Para Araújo (2003), o conceito de capital social embora recente, trata-se de um conceito amplo, e possui inúmeras aplicações, sendo possível utilizá-lo para falar tanto de assuntos de interesse geral, como de desenvolvimento social, democrático, econômico ou humano, permeando todos assuntos que desde sempre inquietam a população como um todo.

Dessa forma, o Capital Social pode ser encontrado com maior frequência nas classes com mais renda, diminuindo gradativamente nas classes mais pobres, isso por que nas comunidades mais ricas a integração e as relações sociais são relacionadas com os recursos mais fartos, sejam eles relacionados ao poder aquisitivo ou as redes influentes que esta classe possui. Já nas classes mais pobres estas características diminuem, diminui o poder aquisitivo e as redes influentes, diminuindo assim as chances de se obter um Capital Social mais organizado e ativo (SCHMIDT, 2006).

Ao mesmo passo que este instituto possui conceito complexo e amplo, é possível se deparar ainda com diferentes tipos de Capital Social, sendo necessário fazer uma breve distinção entre eles. Dessa forma, Schimidt (2006) destaca os tipos mais comuns conhecidos universalmente, quais sejam: Capital Social positivo; negativo; *boonding* ou de união; *bridging* ou de vinculação; *linking* ou de conexão; estrutural; cognitivo; individual; grupal; comunitário; empresarial e público.

Apesar de existirem essas doze definições, para este estudo as que realmente importam são apenas cinco delas, visto que as demais se baseiam nas relações mais individualizadas, entre duas pessoas ou a um grupo restrito ou específico. Dessa forma, os cinco tipos de Capital Social, destacados por Schimidt (2006, p.1761) e considerados principais para este estudo são:

- Capital Social *positivo*: laços sociais que oportunizam ações de cooperação em prol de interesses gerais da sociedade;
- Capital Social *estrutural*: aspectos da estrutura e organização social que contribuem para ação coletiva mutuamente benéfica;
- Capital Social *grupal*: relações estreitas entre um grupo constituído por pessoas que tem forte confiança entre si;

- Capital Social *comunitário*: relações próprias de uma comunidade, ou seja, atividades coordenadas com propósito comum, autogovernadas e com sentido de identidade;
- Capital Social *público*: redes de relações das organizações estatais com agentes econômicos e sociais, capazes de proporcionar eficácia às suas ações (Grifos no original).

Dessa forma, ainda é possível fazer outro recorte, sendo possível dizer que o Capital Social público e o Capital Social estrutural são os principais tipos que podem da melhor forma auxiliar na efetivação de ações do Estado, como as Políticas Públicas.

Em uma sociedade que existam esses dois tipos de Capital Social, não exclusivamente, mas principalmente estes, é possível constatar que as ações implementadas pelo Estado serão melhor executadas, recepcionadas e surtirão maior efeito, assim como, a comunidade será mais unida para buscar outras ações que são necessárias para o desenvolvimento da sociedade. Assim, “quanto maior o capital social de uma comunidade, maiores as chances de desenvolvimento e de participação” (COSTA; REIS, 2009, p. 174).

Assim, o “[...] Capital Social expressa, basicamente, a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos [...]” (ARAÚJO, 2003, p.10), ou seja, a sociedade busca unida, melhorias para seu desenvolvimento.

Importante salientar que o capital social possui ainda como características principais “la confianza, que facilita la cooperación necearia para la cordinación; la reciprocidad generalizada, que facilita la resolución de problemas de acción coletiva; y las redes de compromiso cívico, representadas por el asociacionismo voluntário” (FONT, 2001, p.51).

Com base nestes aspectos, é possível considerar que o Capital Social, além de ser um forte pressuposto para participação da sociedade, ele também pode ser considerado como um fator determinante para o êxito das políticas públicas, uma vez que o “capital social abriga elementos sociais e culturais como as atitudes, as normas, os costumes, as organizações, as redes sociais, as relações informais que favorecem a confiança, a cooperação e a reciprocidade entre as pessoas” (COSTA; REIS, 2009, p. 181).

Portanto, para Costa e Reis (2009) a confiança é elemento primordial do capital social para a resolução de problemas a também para atender interesses coletivos. Dessa forma, é possível afirmar que é no espaço público que o cidadão vai aprender a

participar, acompanhar e fiscalizar as políticas públicas, fazendo parte de todos processos que envolvem a implementação das políticas, o cidadão passa a ser mais comprometido com a busca e participação do bem estar coletivo, sendo que quanto maior for o capital social nesta comunidade, maior será o comprometimento e a participação na busca por soluções de problemas, tornando-o um cidadão ativo em defesa dos interesses da comunidade.

Por fim, resta claro o papel do Capital Social na efetivação das Políticas Públicas. Ambos conjecturados irão ter um efeito mais efetivo na luta contra as desigualdades sociais, a partir de uma sociedade e um Estado que juntos buscam o desenvolvimento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se retomar aspectos conceituais e históricos, foi possível compreender que as Políticas Públicas são essenciais para que os direitos do cidadão sejam assegurados, e é dever da gestão governamental identificar os problemas sociais existentes e buscar uma solução para regularizar esta falta de atendimento integral aos direitos previstos constitucionalmente, muito embora, o papel da política pública não seja o curativo, e sim o preventivo, ou seja, as Políticas Públicas devem além de buscar a solução para desigualdades de qualquer natureza, prevenir a não observância dos direitos sociais inerentes ao cidadão.

Além disso, delas se esperam ações e resultados específicos, a fim de que possam contribuir para a efetivação dos direitos dos cidadãos que devem ser garantidos pelo Estado, além de instigar a participação popular para que essas ações possam retratar mais fielmente o que uma sociedade está buscando.

Assim, o processo de conhecimento das ações de governo, faz com que os cidadãos participem mais e busquem melhorias para situações de pobreza, abuso e desigualdades, como por exemplo no corte de gastos em uma determinada política pública, a comunidade afetada pelo corte, possuindo um capital social ativo, terá maior poder de reivindicação para a manutenção da ação junto a comunidade, visto que ela se articula melhor e de forma mais célere, podendo lograr êxito mais facilmente, já que a articulação de medidas é maior.

Além da reivindicação, sabe-se que existem diversas outras formas de garantir a democracia, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, formas previstas no

Artigo 14, incisos I a III da Constituição Federal de maior participação do cidadão nas ações que a ele se destinam, e conhecer essas possibilidades de participação, articulando a participação através do capital social, é essencial para que surjam melhorias no atendimento do povo.

Sendo assim, além de conhecer as Políticas Públicas, outro fator relevante para o sucesso de uma ação dessa magnitude é a cooperação, tanto na esfera do governo quanto na esfera da sociedade, sendo que esta cooperação faz com que a Política Pública seja melhor planejada e implementada pelo governo, na medida em que os atores envolvidos neste lado do processo se engajem mais na busca pela solução daquele problema ou situação desfavorável para uma parte da sociedade, e faz com que os receptores dessas ações aceitem melhor e compreendam melhor o papel dela, o que a Política busca e como a sociedade pode auxiliar na efetivação mais rápida e eficaz da mesma.

Tal fenômeno chama-se Capital Social, e pelo seu estudo foi possível perceber e constatar – confirmando a hipótese positiva elaborada – de que ele é capaz de aproximar pessoas e efetivar ações a elas direcionadas.

Neste sentido, dentre todas as formas, o Capital Social público e o Capital Social estrutural são as que podem da melhor forma colaborar com a efetivação das ações do Estado, como as Políticas Públicas, já que o primeiro encontra-se nas redes de relações das organizações estatais com agentes econômicos e sociais, e são capazes de proporcionar maior eficácia às suas ações; e o segundo, traz aspectos da estrutura e organização social que contribuem para ações coletivas que sejam mutuamente benéficas.

Por fim, resta cristalino que em uma sociedade onde o Capital Social, está presente, seja em sua forma pública ou estrutural, é possível constatar como já mencionado ao longo da desenvolvimento deste artigo, que as ações implementadas pelo Estado/governo, como por exemplo as políticas públicas, serão melhor executadas, recepcionadas e surtirão maior efeito, da mesma forma que contribuirá para que a comunidade se uma mais facilmente para buscar outras ações que são necessárias para o desenvolvimento da sociedade/comunidade.

Assim, resta claro que o Capital Social deve ser incentivado nas comunidades, e em algumas deve somente ser resgatado. O fortalecimento de vínculos entre alguns atores importantes de certa comunidade já pode iniciar uma forma de Capital Social, e daí por diante é mais fácil ampliá-lo e conseguir mais adeptos.

O Capital Social por fim, deve também ser fortalecido desde o início da vida, para que os cidadãos em desenvolvimento cresçam com esta prática simples de cooperação, que refletirá com certeza num futuro mais justo e igualitário para todos!

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro Silveira. Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao Capital Social no Rio Grande do Sul. In: CORREA, Marcus de Souza (Org.). **Capital Social e desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003)

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do Papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília : Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: <http://www.saude.al.gov.br/arquivos/documento_tecnico/documento_tecnico_07-07-2014_16-03-24_Politica_Nacional_de_Plantas_Medicinais.pdf>. Acesso em 19 out.2015.

CARVALHO, Alysson (org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UEMG, 2003.

CORREA, Marcus de Souza (Org.). **Capital Social e desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003)

COSTA, Marli M. M. da.; REIS, Suzéte da Silva. Cidadania, participação e capital social na gestão de Políticas Públicas. IN: **Revista de Direito da Unisc**, nº 31, janeiro/junho 2009. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/1180/873>>. Acesso em: 19 out. 2015.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

MARTINS, Humberto. Fragmentação e intersectorialidade: em busca de uma agenda da integração. In: LEVY, Evelyn. DRAGO, Pedro A. (org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2006.

FONT, Joan (coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2001.

HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. A necessária superação do

modelo representativo hegemônico na construção do empoderamento social local. In: **Revista de Direito da Unisc**, nº 32, Julho/Dezembro 2009.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e Capital Social: o Capital Social nas ações de inclusão. In: LEAL, Rogério Gesta.; REIS, Jorge Renato. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

_____. Gestão de Políticas Públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato dos; Leal, Rogério Gesta. **Direitos sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

_____. Para entender as Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; Leal, Rogério Gesta.(Org.) **Direitos sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

VIANA, A.L.A. Enfoques metodológicos em Políticas Públicas: novos referenciais para os estudos sobre políticas sociais. In: CABESQUI, A. M. **Ciências Sociais e Saúde**. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 1997.

Recebido em 08/01/2016

Aprovado em 19/04/2016

Received in 08/01/2016

Approved in 19/04/2016