

POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA: INVESTINDO NO CAPITAL SOCIAL, POTENCIALIZANDO O ACESSO AOS DIREITOS

Rodrigo Cristiano Diehl¹

Marli Marlene Moraes da Costa²

Resumo: O presente estudo tem por objetivo analisar os desafios e as perspectivas da implementação de políticas públicas por meio da promoção do capital social na América Latina. A temática se justifica pela necessidade de arquitetar a construção e a promoção do capital social na sociedade globalizada, contemporânea e contraditória com a finalidade de viabilizar políticas públicas que coadunem efetivamente com os anseios da sociedade e com as diversas e multifacetadas realidades sociais. Em seu caminho metodológico, utiliza-se o materialismo-dialético por possibilitar a abordagem dos fenômenos naturais, sociais e jurídicos a partir do viés dialético e como técnica de pesquisa a

¹ Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, ambos com bolsa Prosuc/Capes. Mestrando em Política Social e Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria e Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Bacharelado em Administração Pública pela Universidade Federal do Pampa. Advogado e Professor.

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, com pós-doutoramento em Direito pela Universidade de Burgos, com bolsa CAPES. Professora da Graduação e da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC. Coordenadora do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas do PPGD da UNISC. Especialista em Direito Privado. Psicóloga com Especialização em Terapia Familiar. Membro do Conselho Consultivo da Rede de Pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas. Membro do Núcleo de Pesquisas Migrações Internacionais e Pesquisa na Região Sul do Brasil - MIPESUL. Integrante do Grupo de Trabalho em Apoio a Refugiados e Imigrantes (GTARI/UNISC).

bibliográfica e a documental.

Palavras-Chave: América Latina; capital social; direitos; políticas públicas.

Sumário: 1. Introdução; 2. A promoção do capital social na América Latina por meio das políticas públicas de acesso aos direitos; 3. Conclusão; Referências.

1 INTRODUÇÃO



odiernamente, a globalização tem sido sinônimo de perversidade, resultante das inúmeras mazelas cultivadas por ações hegemônicas, na exata definição de que esse processo pode estar sendo caracterizado como um retrocesso da humanidade a partir da descaracterização da identidade do cidadão. Nesse contexto, promover o desenvolvimento social das nações latino-americanas com vistas a possibilitar a (re)definição dos espaços públicos e da cidadania à construção de políticas públicas no âmbito comunitário que atendam efetivamente às demandas sociais mostra-se de extrema importância.

Tanto o desenvolvimento do capital social nos espaços públicos quanto a promoção da participação cidadã nos centros decisórios das sociedades são classificados como imprescindíveis diante do atual cenário de crise política, de ilegitimidade das ações dos governos e de usurpação dos direitos de cidadania. Assim, a possibilidade de integração e o favorecimento da corresponsabilidade dos cidadãos em suas comunidades assumem o objetivo de instigar e viabilizar a construção de uma nova cultura de participação ativa nos processos emancipatórios.

Nessa conjuntura, o objetivo com o presente estudo é analisar os desafios e as perspectivas da implementação de políticas públicas por meio da promoção do capital social na

América Latina. Tanto o desenvolvimento do capital social quanto a promoção da participação cidadã nos centros decisórios das sociedades mostram-se imprescindíveis diante do atual cenário de crise política e de ilegitimidade das ações dos governos. Assim, a possibilidade de integração e o favorecimento da corresponsabilidade dos cidadãos em suas comunidades assumem o objetivo de instigar e possibilitar a construção de uma nova cultura de participação ativa no processo de criação de políticas públicas.

Na construção do trabalho utiliza-se o materialismo-dialético por possibilitar a abordagem dos fenômenos naturais, sociais e jurídicos a partir do viés dialético, realizando a sua interpretação, seu modo de focalizá-los, na perspectiva de materializar um movimento real, suas contradições e forças. E como técnica de pesquisa, utiliza-se a bibliográfica, enquanto materialização de fontes secundárias, e a documental, na análise de fontes primárias.

2 A PROMOÇÃO DO CAPITAL SOCIAL NA AMÉRICA LATINA POR MEIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AOS DIREITOS

O desenvolvimento da capacidade do homem para sentir é a necessidade mais urgente da nossa época. O novo paradigma epistemológico, nesse sentido, almeja uma nova psicologia na construção de uma subjetividade diferenciada. Não basta criar um novo conhecimento, é preciso que alguém se reconheça nele. De nada valerá inventar alternativas de realização pessoal e coletiva se elas não são apropriáveis por aqueles a quem se destinam (COSTA; MARTÍN, 2008).

A transformação do Estado para adequá-lo à realidade da atualidade apresenta-se como o tema central da agenda pública dos países latino-americanos. Atrelado a esse cenário, Rivoir (2002) consolida o entendimento de que foi a partir dos anos 80 do século XX que iniciou também a crise estatal baseada no forte déficit fiscal ocasionado pela aplicação errônea de recursos

públicos durante o Estado social, mas que, devido aos processos de redemocratização e ao crescimento econômico das nações americanas, os efeitos somente começaram a surgir diretamente com a virada para o século XXI.

Desde o final do século XX e princípios do século XXI, o denominador comum das sociedades modernas resultou na participação em um contexto marcado por inúmeras crises, e quase em sua totalidade, multifacetadas. Tal condição parece se apresentar como uma das poucas regularidades que cotidianamente as nações latino-americanas enfrentam e que as obrigam a dar respostas pelas características de suas sociedades (LAURELLI, 2004).

Um dos mecanismos inovadores de enfrentamento e de prevenção das constantes crises é a incorporação da participação cidadã nas políticas sociais, particularmente se essa participação não se limitar exclusivamente à transferência de responsabilidades, senão em busca de um desenvolvimento compartilhado. De acordo com Rivoir (2002), esse aspecto nem sempre está presente no desenho das políticas públicas por dois motivos: a tradição do caráter assistencialista em que as políticas sociais são focalizadas e a compreensão social que plantam os enfoques neoliberais que não o consideram um aspecto essencial.

No caso brasileiro, o caminho da redemocratização e da participação cidadã foi constitucionalmente traçado com a Constituição da República de 1988. Passados mais de trinta anos, os principais desafios e obstáculos para a sua concretização estão ligados à ampliação, à viabilização do envolvimento e ao compromisso de todos os atores sociais, sejam eles governamentais ou não governamentais, com a participação popular. Segundo Massardier (2006), esse fenômeno tem por objetivo instituir instrumentos de controle e de deliberação efetivos nas comunidades, para que assim se possa garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e ampliação da participação desses atores nas políticas públicas, essencialmente aquelas de caráter social.

Desse modo, deve-se arquitetar a construção e a promoção do capital social na sociedade para viabilizar políticas públicas que coadunem efetivamente com os anseios da sociedade e com as diversas e multifacetadas realidades sociais. Contudo, na atual conjuntura das sociedades latino-americanas, com avanço das políticas neoliberais e o pensamento neoconservador, encontra-se a ineficiência das organizações formais de mediação política e a erosão dos laços sociais tradicionais, que, devido ao processo de globalização e de individualização do ser humano, acabam por traçar um caminho árduo à consolidação do capital social.

Nesse momento do estudo, é necessário conceituar o termo capital social com a finalidade de ampliar a sua compreensão e não como forma de delimitá-lo. Para Durston (2000), capital social refere às normas, instituições e organizações que promovem a confiança, a ajuda mútua e a cooperação entre indivíduos e entidades, para que sejam desenvolvidos três tipos de benefícios: I) redução de custos; II) produção de bens públicos; e III) facilitação da constituição de organizações de gestão de base efetiva, com a presença de atores sociais e de sociedade civis saudáveis.

A cooperação, enquanto engajamento com outros em uma atividade que a ambos seja benéfica, bem como a mutualidade, atividade que beneficia a todos os envolvidos, são facilitadas, segundo Schmidt (2017, p. 12), pela empatia enquanto “capacidade de conectar-se e de colocar-se no lugar dos outros, de partilhar a emoção e a cognição alheia, autêntico cimento biológico do convívio humano”. Com base em questões como a emoção, o inconsciente ou o pré-consciente, a empatia pode ser traduzida como múltiplas formas de solidariedade, confiança, altruísmo, respeito, regras e valores comuns.

Na compreensão de Schmidt (2006), o conceito de capital social possui duas principais vertentes: a primeira, compreendida como o instrumento que os indivíduos possuem para

acessarem recursos que são socialmente valorizados por meio do diálogo com outros indivíduos. Esses recursos podem ter a forma de informações, apoios ou conhecimentos, e se constituem como elementos necessários ao proporcionar o acesso a outras configurações de capital (excluído nessa análise o capital/capitalismo), sendo considerado capital uma vez que só se adquire em uma rede de relações.

A segunda vertente do conceito abrange a atuação e a interação social entre os membros de uma comunidade, sejam eles de caráter formal ou informal, e são complementados por componentes psicossociais, como a confiança e a reciprocidade. Nesse momento, o associativismo e a vida cívica são compreendidos como fatores que acabam por favorecer três esferas, segundo Schmidt (2006): o desenvolvimento econômico, a eficácia institucional e a resolução de problemas sociais.

Um dos principais desafios à construção do capital social enquanto mecanismo de interação social a partir de redes, assentada pelo que Baquero (2007) denominou de (re)surgimento do individualismo com caráter mais utilitarista que, no mundo contemporâneo, está promovendo a destruição das formas tradicionais de interação social. “Quando as obrigações sociais se tornam públicas, os laços sociais tendem a se debilitar gerando uma situação na qual o Estado é visto como a única instituição de proteção cidadã, obliterando a sociedade civil e a reciprocidade” (BAQUERO, 2007, p. 100).

Outro ponto de vista trazido por Toledo (2005) sobre o capital social em Bourdieu insere-se na teoria geral dos campos, na qual a sociedade contemporânea é formada a partir de espaços de relações sociais que são diferentes estruturalmente e autônomas relativamente, denominado de campos, sendo este o local onde os sujeitos inserem suas próprias trajetórias sociais. Esses campos constituem-se como espaços de lutas nos quais grupos sociais tentam apropriar-se das posições dominantes e de seus benefícios, e os benefícios de cada campo formam os capitais:

capital econômico, capital social e capital cultural.

Dentro do capital social, na compreensão de Schmidt (2006), podem ser encontrados doze diferentes modalidades, cada qual com suas peculiaridades, mas todas mantendo o eixo central de atuação, a saber: capital social positivo, capital social negativo, capital social de união (*bonding*), capital social de vinculação (*bridging*), capital social de conexão (*linking*), capital social estrutural, capital social cognitivo, capital social individual, capital social grupal, capital social comunitário, capital social empresarial e, por último, capital social público.

Além dessas diversas modalidades, Toledo (2005) constrói o capital social a partir de seus aspectos/dimensões: I) participação em redes: o capital social é percebido com base em suas redes de interações e na possibilidade de criação de novas; II) reciprocidade: sendo este um elemento presente quando os indivíduos preocupam-se mais com os interesses dos outros; III) confiança: na qual aceita-se o risco e confia-se na assistência mútua; IV) normas sociais: tem por finalidade promover o controle social informal, sem a necessidade de normas legais; e por último, V) proatividade: somente será possível o capital social nas comunidades onde houver a participação ativa do cidadão.

Dentro desse último contexto de proatividade, é interessante avaliar a construção de Putnam (2000) sobre a comunidade cívica e a implicação da constituição de direitos e deveres divididos igualmente entre todos. A união dessa comunidade só é possível graças à utilização das relações horizontais de reciprocidade e de cooperação e o afastamento das relações verticais, que detêm como principais características a autoridade e a dependência, uma vez que os indivíduos da comunidade passam a interagir com os demais no mesmo nível e não mais como patronos e clientes, ou ainda como governantes e requerentes.

A construção trazida por Putnam (2000), porém não afasta a ideia de que os líderes dessas comunidades devem ser inclusive considerados como corresponsáveis por seus

concidadãos. Até porque o senso de irresponsabilidade pode estar atrelado tanto ao poder absoluto quanto à falta de poder, levando em ambos os cenários à corrupção. “Tal comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos se seguem as regras de reciprocidade e participam do governo” (PUTNAM, 2000, p. 102).

A partir dessas constatações, deve-se considerar a colocação de Toledo, ao reconhecer que o capital social pode gerar resultados negativos:

Parte das potencialidades que se atribuem ao conceito é que permite ampliar o âmbito de contatos e intercâmbios, o que explica que o benefício socialmente distribuído derivado da interação social seja maior que a ação individual. Se o caso se inverte, se o capital social atua como fator de defesa e refúgio comunitários que restringem e contêm as interações, parte substantiva da arquitetura do conceito se desvanece, o que constitui sua principal limitação (TOLEDO, 2005, p. 184).

Um dos principais objetivos de promover o capital social é o afastamento do atual cenário de desigualdades sociais e da própria inércia, tanto da sociedade quanto dos governos, na sua redução, a qual mostra-se incompatível com a democracia. Entretanto, grande parte dos Estados latino-americanos tem conseguido desenvolver e sustentar junto à população um sentimento de temor e de insegurança com a finalidade de mantê-la dominada. O cenário de incertezas sociais, políticas e econômicas possibilita que os cidadãos se submetam, sem muito esforço, à retórica neopopulista, marca registrada da política contemporânea (BAQUERO, 2007).

Deve-se pensar, todavia, em alternativas para esse ambiente no qual a inter-relação entre capital social e empoderamento (*empowerment*) desenvolve grandes possibilidades de alterar o cenário de submissão, de violência e de combate à pobreza. Esse fenômeno somente será possível, segundo Hammes (2008), quando houver a transformação das relações de poder em favor dos indivíduos que detinham pouca autoridade sobre os recursos (sejam eles físicos, humanos ou financeiros) e sobre a ideologia

(crenças, valores e atitudes).

Aqueles grupos sociais e comunidades que detêm maiores reservas de capital social por apresentarem uma coesão maior podem atingir com mais brevidade esse objetivo, o *empowerment*. Além da coesão social, o acesso às redes que ultrapassam os círculos cerrados da comunidade e o capital social comunitário são elementos importantes no associativismo e na construção do empoderamento tanto dos cidadãos quanto das demais comunidades (HAMMES, 2008).

O capital social aplicado a grupos em situação de vulnerabilidade pode adquirir um papel essencial nos ativos familiares ao possibilitar a construção de instrumentos que passem a viabilizar o uso produtivo de outras formas de capital, bem como a sua acumulação (TOLEDO, 2005). Nesse momento, a ensino público de qualidade apresenta-se como imprescindível para o encurtamento das distâncias entre os grupos sociais heterogêneos, no mesmo momento em que possibilita o fomento ao capital social horizontal e a restauração dos laços sociais fracos.

Com a aplicação do capital social, seguramente estar-se-á possibilitando a própria inclusão social do indivíduo, contudo, para isso, deve-se pensar em mudanças que visem (re)construir a economia e o sistema político, para na sequência transformar a cultura e as relações sociais. Segundo Schmidt (2006), a pobreza não resultou dos processos de globalização e da modernidade, mas pode ser considerada uma de suas marcas em contraponto ao avanço tecnológico e às diversas conquistas sociais possibilitadas por esse fenômeno.

Com a ideia de promover a inclusão social, a superação da pobreza e a ampliação do capital social nas comunidades, Schmidt (2006) assegura que esse cenário somente será possível por meio da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas que contemplem a participação da sociedade civil em todas as fases do processo. Antes de se ingressar nessa seara, é importante realizar alguns aportes sobre as formas de

globalização na contemporaneidade e o papel do local nesse contexto.

Dentro da relação entre globalização e local existem duas correntes: a primeira, é o localismo globalizado, e a segunda, o globalismo localizado. Na primeira, a questão tanto da globalização quanto do local é tratada como um sucesso, onde a proliferação de empresas multinacionais, a transformação da língua inglesa em língua franca, as inúmeras redes de *fast food* americanos espalhadas pelo mundo são considerados a partir do viés estadunidense do processo. Nesse modelo de produção da globalização, o vencedor da disputa é aquele que teve a valorização dos seus recursos e por isso passa a ditar os termos da integração, da competição, da inclusão e da pobreza. “No caso do reconhecimento da diferença, o localismo globalizado implica a conversão da diferença vitoriosa em condição universal e a consequente exclusão ou inclusão subalterna de diferenças alternativas” (SANTOS, 2011, p. 65).

Por outro lado, tem-se o denominado globalismo localizado, que consiste basicamente no processo inverso daquele visto no localismo globalizado, o qual, para que esse possa ser possível, o local necessita ser desintegrado e desestruturado. Para que tenha êxito, exige-se a eliminação do comércio local, a criação de entraves para o estabelecimento de comércio livre ou zonas francas, a destruição dos recursos naturais, a conversão da agricultura de subsistência em agricultura voltada à exportação aos países desenvolvidos e, por fim, a desvalorização do salário do trabalhador, uma vez que integram um grupo étnico classificados como inferior ou menos exigente (SANTOS, 2011).

No mundo atual, percebe-se a existência desses dois modelos de produção da globalização operando em conjunto, sendo utilizados como forma de hierarquização específica das práticas interestaduais. De acordo com Santos (2011), os países desenvolvidos se especializam no localismo globalizado como mecanismo de atuação no globo; já para os países subdesenvolvidos

sobra o globalismo localizado, imposto pelos desenvolvidos e aos países em processo de desenvolvimento, sendo claramente perceptível a coexistência dos dois modelos e da tensão entre eles, tanto na política quanto na economia.

A economia política do capitalismo apresenta-se como um processo de transformação contínua dos horizontes temporais e espaciais da globalização. As estratégias basilares do capital, mobilizadas por uma grande quantidade de atores, produzem mapas geográficos rizomáticos³, que consistem em complexas combinações e uniões que se interconectam para criar redes e fluxos de capital, informação, matérias-primas e pessoal. Para Swyngedouw (2010), esses fluxos criados pela globalização e pelo capitalismo moldam e definem estas redes que são fluxos locais em todo o globo.

Nesse ambiente (re)surge a importância do capital social enquanto mecanismo para promover a inclusão social na América Latina, e mesmo que se tenha por base todos os efeitos negativos do processo de globalização, deve-se levar em conta, de acordo com Schmidt (2006), que os melhores resultados obtidos no afastamento do cenário de exclusão social foram por meio do fortalecimento dos laços de confiança, reciprocidade e cooperação. Sem a ligação desse fio que foi desconectado pela sociedade contemporânea e globalizada, dificilmente irá alcançar os efeitos desejados mesmo que havendo investimento maciço na educação e em outras áreas prioritárias.

A consolidação de crescentes desigualdades sociais e a fragmentação das sociedades é claramente observada, porque basicamente existem dois grupos distintos: aquele que teve acesso ao desenvolvimento tecnológico e ao consumo representando uma pequena parcela da população mundial e aquele que não teve a possibilidade de acesso e está localizado às margens

³ Na ciência política, o modelo rizomático pretende demonstrar que a estrutura convencional das disciplinas epistemológicas não reflete exclusivamente a estrutura da natureza, mas sim deve ser compreendida como o resultado da distribuição tanto do poder quanto da autoridade no corpo social.

do processo, representando hoje a grande massa populacional. Pelo fato de o fenômeno das desigualdades estar assentado em diversas causas/consequências, acaba por torná-lo de difícil enfrentamento, inclusive o distanciamento entre os estratos socioeconômico e culturais parecem aprofundar esse segundo grupo, a ponto de perder seus elementos basilares, o que acaba por descharacterizar uma sociedade integrada (RIVOIR, 2002).

Como mecanismo de combate às desigualdades e à exclusão social tem-se a necessidade do estudo das políticas públicas enquanto ações governamentais que têm por finalidade consolidar direitos fundamentais/sociais. Essas ações somente conseguirão atingir os objetivos propostos se contarem com a participação ativa dos membros da sociedade e dos agentes políticos, para que, do ponto de vista prático, haja uma melhor compreensão das demandas sociais e que os instrumentos utilizados sejam efetivamente direcionados a enfrentar o problema.

O cidadão não deve ser somente o destinatário das políticas públicas, mas é de extrema relevância que ele participe de todo o processo, conheça e compreenda o que foi construído e previsto nessas ações que afetam diretamente a sua vida. Especialmente, para que se compreenda, entre outros elementos, “quem a estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes” (SCHMIDT, 2008, p. 2.308).

O relacionamento entre Estado e sociedade pode ser classificado com o *locus* de excelência à realização de políticas públicas na América Latina, uma vez que juntos conseguem atender de forma efetiva aos anseios da sociedade e ao mesmo tempo alcançar os objetivos enquanto Estado, mesmo que essa relação seja determinada pelas condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma dada formação social (LOBATO, 2006). São essas condições que integram as relações de produção da sociedade globalizada, que, interagindo de modo dialético com as

variáveis históricas e culturais, acabam por determinar os mais diversos padrões desse relacionamento.

Entretanto, no cenário latino-americano atual, percebe-se sociedades materialmente desiguais, políticas públicas deficientes e desconectadas para atender às demandas sociais cada dia mais crescentes, atreladas a práticas políticas viciadas, auxiliando na formação de uma cultura política com pouco capital social. Nessas comunidades, de acordo com Baquero (2007), ao invés de ser percebida a confiança e as redes de engajamento cívico, encontram-se ciclos viciosos de desconfiança oriundos do legado autoritário da América Latina, que acabam por utilizar um capital social primitivo, focado na família e no mundo privado, não em redes societárias.

É a partir da mudança de paradigma sobre a necessidade de participação do cidadão na construção de políticas públicas comunitárias na América Latina que esse cenário poderá ser (re)pensado. Todavia, para que essa mudança seja possível, mostra-se indispensável o fortalecimento do capital social com a (re)estruturação das redes comunitárias, a participação política, a inclusão das diferenças, entre outros elementos básicos.

Volta-se a partir desse momento à construção de redes e de diálogos com aqueles que estão mais próximos, em detrimento dos mais distantes como uma forma de criar identidades em escalas conhecidas: locais, regionais ou inclusive nacionais. Assim, esse fenômeno, que pode ser denominado de “integração regional”, passa a incorporar novas ferramentas e possibilidades com o objetivo de promover o desenvolvimento da grande humanidade (LAURELLI, 2004).

A construção dessas redes sofreu e, em certa medida ainda sofre, a sua consolidação em razão de os países latino-americanos terem saído recentemente de períodos autoritários, ocasião em que a participação popular nem de longe ocupava a agenda política. No caso brasileiro, com a promulgação da Constituição de 1988, a indistinção sobre os papéis específicos dos

agentes e dos governos, atrelado à incapacidade mental do Estado de realizar a (re)democratização, acabou por gerar grandes incertezas sobre quais medidas deveriam ser tomadas para consolidar o que estava previsto no novo texto constitucional. “A perda de legitimidade do período autoritário cobrava um preço também no campo epistemológico. O governo era ‘os outros’” (BUCCI, 2013, p. 25).

A diversidade cultural e a diversidade de configurações econômicas, atreladas a dotações de recursos diversos em cada região ou mesorregiões do países latino-americanos, não possibilitam a aplicação de forma efetiva de políticas públicas em âmbito nacional. Assim, segundo Sachs (2008), para serem efetivas, essas ações devem levar em consideração os aspectos de cada comunidade, o que as diferencia das demais, como instrumento de resposta aos problemas mais pulsantes e às aspirações de cada comunidade. Esse processo somente será possível se contar com a participação de todos os atores sociais envolvidos na construção, implementação e avaliação de políticas públicas.

É importante ressaltar que o desenvolvimento de políticas públicas não deve estar restrito ao Estado, pois em países que busca o enfrentamento das desigualdades sociais, a extinção da extrema pobreza, entre outros, o diferencial das políticas sociais é o seu caráter de serem estruturadas para garantir os direitos sociais de cidadania e, portanto, devem ser desenvolvidas com a participação de todos os atores sociais. Desse modo, de acordo com Lobato (2006), as políticas públicas não devem ser vistas como necessidades de manutenção e deformação da mão de obra, nem como legitimação via amenização de conflitos, mas sim como efetivas garantias de direitos.

Essa participação na construção de políticas públicas proporciona o aperfeiçoamento da noção de redes de ação pública, em que o principal foco é o pensamento sobre as contradições que caracterizam a evolução da ação pública proporcionando, segundo Massardier (2006), o alcance de três objetivos:

a horizontalização das relações sociais, produzindo novas hierarquias nas redes; a inauguração de uma nova era de competição para o acesso ao governo, possibilitando uma proliferação de redes; e a facilitação da coordenação interna na rede.

Pode-se considerar que não há políticas públicas, mesmo em redes, que ataquem de forma concreta às desigualdades e à fragmentação da sociedade sem a sua percepção em âmbito local. Entretanto, nessa esfera, é possível identificar uma diversidade de atores e de instituições que trabalham no plano social com recursos limitados diante do grande número de demandas sociais nos países da América Latina. Assim, somente com a participação conjunta entre sociedade e Estado é que se conseguirá promover políticas públicas que contem com recursos, e que ao mesmo tempo sejam elaboradas pela e para as comunidades.

Outro mecanismo que deve ser pensado (construído inclusive com as devidas críticas e contradições) é a colaboração e a cooperação entre organismos estatais e organismos não governamentais, denominado e pensando na lógica do terceiro setor. Dentro desse cenário de transformações são apresentados os desafios para a América Latina, no sentido de refletir sobre os paradigmas até então consolidados. São essas novas perspectivas que demonstram a necessidade de mudanças e de reformas sobre a relação entre Estado e sociedade, com foco nos cidadãos. Segundo Baquero (2007), os instrumentos que têm por objetivo incluir e integrar os cidadãos no processo de construção das políticas públicas devem ser pensados inclusive sob a reconfiguração das relações entre cultura e democracia, com o fundamento de criação de uma cultura política para século XXI.

Até este momento dissertou-se sobre os desafios e as perspectivas de promover uma participação social na construção de políticas públicas, contudo, qual a definição e o conceito de uma política pública? Segundo Saraiva (2006), trata-se de um fluxo de decisões públicas, conduzido pelo Estado e pela

sociedade, com a finalidade de promover o equilíbrio social ou, em alguns casos, introduzir o desequilíbrio, destinado a alterar uma realidade. Pode ser um conjunto de decisões que estão condicionadas às reações e às modificações no tecido social, assim como a permanência ou a transformação de valores, ideias e visões.

Na visão de Schmidt (2017), as políticas públicas podem ser concebidas como um conjunto de decisões e de ações oriundas de órgãos públicos e organizações da sociedade civil, dotadas de coerência intencional e sob a coordenação do Estado, destinando-se a prevenir e a combater um problema político. Assim, a construção de uma política pública constitui uma tentativa de intervenção na realidade social, ocorrendo tanto para o controle quanto para uma mudança necessária, a partir da percepção pública de que a situação atual necessita de uma intervenção transformadora.

Em uma perspectiva de caráter operacional, pode-se dizer que uma política pública compreende um sistema de decisões públicas que objetivam ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas à manutenção ou alteração da realidade em âmbito social, “[...] por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAIVA, 2006, p. 28). Essas ações ou omissões devem sempre visar à permanência da democracia, da justiça social, da manutenção do poder (não do poder autoritário), da garantia dos direitos individuais e sociais e, por fim, a felicidades dos indivíduos.

Segundo Villanueva (1992), uma política pública pode denotar diversas coisas: um campo de atuação para a atividade governamental (política de saúde, de educação, entre outras); um propósito geral a ser realizado na sociedade (política de emprego para a terceira idade); uma situação social desejada (política contra o tabagismo e o uso de álcool); uma proposta de ação específica (política de alfabetização de adultos nas zonas rurais); uma

norma que enfrentamento a determinado problema (política de resíduos sólidos) ou ainda um conjunto de ações em um determinado campo (política de combate à pobreza extrema).

Em uma visão crítica sobre as políticas públicas, Castro e Oliveira (2014) as conceituam como sendo o conjunto de políticas, programas e ações estatais exercido diretamente ou por intermédio de algum tipo de delegação, com a finalidade de enfrentar os desafios e valer-se de oportunidades de interesse coletivo. “Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22).

Dois pontos referentes ao processo de construção das políticas públicas devem receber uma atenção especial quando se trata da América Latina: a implementação e a avaliação. O primeiro, em razão de ser o produto das tensões latentes em cada sociedade e fonte de permanente aprendizado institucional. De acordo com Castro e Oliveira (2014), é a construção de políticas públicas, quando ocorre em conjunto e com a participação ativa da sociedade, que permite a ampliação de habilidades e de capacidades dos cidadãos, auxiliando no empoderamento e na emancipação do sujeito.

O outro ponto, todavia, esse com um caráter preocupante aos latino-americanos, refere-se à pouca tradição na avaliação criteriosa acerca das políticas públicas. Por um lado, tem-se as avaliações internas que detêm uma tradição de serem pouco confiáveis perante a sociedade, em razão do seu caráter de vinculação política com o governante. Por outro, as avaliações externas advêm em sua grande maioria de institutos privados que são contratados para fornecer um “atestado” de competência e aval das realizações do governante (SCHMIDT, 2008).

Nesse processo de construção de políticas públicas, deve-se lembrar que a agenda política precisa estar sempre aberta para receber novas formas de aperfeiçoamento de seu

processo, tendo por finalidade atender às demandas sociais apresentadas em uma sociedade marcada pelos efeitos da globalização, sejam elas de atendimento a direitos, ou para organização das formas econômicas e sociais, a partir de iniciativas dirigidas e coordenadas pelo poder público.

A melhoria e a modernização dos serviços públicos, da infraestrutura, assim como das políticas públicas de inclusão social perpassam por duas vertentes centrais: a primeira, pela possibilidade de participação do cidadão em todas as fases de uma política pública, desde a identificação do problema até a sua avaliação. A segunda vertente perpassa pela compreensão dos papéis do Estado, do governo e da sociedade sobre o domínio técnico dos mecanismos de funcionamento, “tanto no nível das relações políticas tradicionais, como nas implicações dessas com a execução das decisões e dos dispêndios governamentais” (BUCCI, 2013, p. 35).

Nessa possibilidade de participação, Kingdon (2006) trabalha com a lógica da “janela aberta” das políticas públicas, que constituiu uma oportunidade para que os defensores de determinada causa possam contribuir desde a chamada de atenção do poder público de problemas considerados especiais e, portanto, necessitam de uma atenção especial, até a construção e o desenvolvimento de propostas de soluções efetivas aos diversos problemas sociais que possam aparecer.

A escala espacial de participação deve teorizar como algo que produz, um processo que se apresenta como profundamente heterogêneo e disputado. Se a capacidade de se apropriar do lugar baseia-se no controle do espaço, então a escala sobre a qual se estendem as linhas de comando exerce uma influência forte nesta capacidade de apropriação do lugar. Devido ao fato de que o poder de apropriar-se do lugar sempre é disputado, as alianças, os grupos sociais ou as classes que avançam por uma determinada escala espacial darão forma às condições de apropriação e de controle do lugar e terão uma influência decisiva

nas posições de poder socioespaciais relativas (SWYNGEDOUW, 2010).

Todo esse fenômeno do controle do espaço dentro da participação nas políticas públicas sugere a redistribuição e a reorganização constante das escalas especiais que formam uma parte fundamental das estratégias e das lutas sociais pelo controle e pelo empoderamento. Contudo, de acordo com Swyngedouw (2010), em um contexto de regulações sociais, culturais e econômicas heterogêneas, tendo por base os fluxos em rede, essa tentativa de regulação pode resultar profundamente exclusiva e debilitante para aqueles que operam em outros níveis da escala.

Conseqüentemente, o que se busca é o equilíbrio entre os diversos atores sociais na construção de políticas públicas na qual nenhum se sobressaia. Esse equilíbrio, segundo Castro e Oliveira (2014), apresenta-se como elemento fundamental para a própria ampliação da participação política e social dos indivíduos, ao mesmo tempo que proporciona a solidariedade social, enquanto pilar da estruturação da sociedade, fortalecendo as instituições para a promoção do desenvolvimento.

Os governos locais (próximos ao cidadão) passam a ter um papel importante na coordenação e na liderança de ações públicas que visam à participação do cidadão ao mobilizar os atores governamentais e não governamentais para estabelecer metas e objetivos comuns. De acordo com Farah (2006, p. 213), é por meio desses novos arranjos que as perspectivas para o futuro passam a ser positivas no âmbito da sustentabilidade das políticas públicas. “O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas”.

Essa nova concepção de envolvimento entre Estado e sociedade, segundo Inojosa (2001), representa uma reestruturação no projeto político, já que não se trata de uma mera mudança de sistemática de trabalho, contribuindo para o afastamento da

velha sistemática, onde, com a troca de governo, trocavam-se inclusive as políticas, independentemente da produção concreta de efeitos.

A descentralização das políticas públicas como mecanismo auxiliar na ampliação da participação popular no América Latina ainda não encontrou um local fértil para ser consolidada, uma vez que ainda está presente a ideia de que as intervenções estatais em políticas públicas encontram seus recursos em organismos centrais do Estado, em alguns casos, com projetos impulsionados localmente, todavia com intervenções desenhadas centralmente. A centralidade e a setorialidade faz com que as ações não se ajustem às particularidades locais, contribuindo para a solução apenas parcial dos problemas (RIVOIR, 2002).

O empoderamento das comunidades locais, a ampliação do capital social, a emancipação dos sujeitos e a abertura de espaços democráticos de participação na construção de políticas públicas constituem a chave para o desenvolvimento. A cada dia cresce a necessidade de participação social nos processos políticos, no entanto, de acordo com Sachs (2008), não é possível a construção de uma estratégia de desenvolvimento dos países latino-americanos simplesmente com a conjunção de iniciativas locais, porque estas iniciativas devem estar em harmonia com os arranjos colaborativos e cooperativos. Assim, busca-se uma visão compartilhada pela maioria dos cidadãos da nação sobre valores e a sua conversão em objetivos sociais dentro de um mundo globalizado.

A primeira mudança a ser realizada nesse cenário consiste na promoção de ações integradas e dirigidas a um mesmo público-alvo e a um problema comum, isto é, buscar compreender as demandas sociais para focalizar a atuação, pois, somente com o desenvolvimento das capacidades dos agentes (sujeitos) por meio da educação é que será possível concretizar qualquer mudança cultural nas sociedades contemporâneas. É com base nessa perspectiva que a sociedade estará no caminho para a

superação da setorização e da fragmentação institucional, onde a segmentação e a justaposição de ações ainda é frequente, com a finalidade de enfrentar a perda de eficiência e de efetividade das políticas públicas (FARAH, 2006).

A segunda mudança que deve ser concretizada é a articulação entre as diversas esferas do poder público (municipal, estadual e federal) com vistas a possibilitar um novo vínculo intergovernamental, afastando o cenário de clientelismo, de domínio aos municípios da função de meros executores, sem voz, sem participação em políticas nacionais. Farah (2006) acredita que com a cooperação possa ocorrer também a corresponsabilização pela política e por seus resultados, mesmo que cada participante tenha um papel bem definido em sua implementação, mas que todos possam participar de forma democrática em sua construção.

O que deve estar claro é que o paradigma da localização das ações públicas não implica a exclusão das demais esferas, o que se pretende é que haja o diálogo democrático entre todos os atores sociais desde o processo de identificação do problema até a instância de sua avaliação. Esse fenômeno pode ser resumido na frase de Santos (2011): colocar o acento tônico na promoção das sociabilidades locais. Assim, devem ser pensadas estratégias que coloquem fim à velha forma de política, ampliada pelo descontrole do mercado e da globalização, e busquem soluções reais para populações reais.

Na construção de toda política, as instituições estatais e sociais desempenham papéis decisivos, sendo elas especialmente responsáveis pelo seu sucesso ou fracasso. Essas instituições, segundo Saraiva (2006), acabam por impregnar as ações com o seu estilo específico de atuação, o que pode ser considerado um aspecto positivo ou negativo. Para avaliar esta concepção, é necessário antes conhecer e compreender como essas organizações funcionam para depois poder entender como as políticas são moldadas dentro desse processo de implementação e de execução.

Nesse cenário, a consolidação do capital social proporciona um leque de possibilidades de aperfeiçoamento na construção de políticas públicas comunitárias na América Latina ao aproximar todos os atores sociais, especialmente o Estado e a sociedade civil, em um ambiente democrático com vistas a atender de forma efetiva e constante as demandas sociais num ambiente conjuntamente contemporâneo, globalizado e contraditório.

3 CONCLUSÃO

O século XXI já está marcado como uma época de crises e de mudanças importantes tanto na estrutura dos Estados latino-americanos quanto na sociedade, pela profundidade dos debates e contradições que a globalização promove, de vertiginosas inovações e permanentes mutações em que as comunidades estão submetidas para ressignificar o território, marcando a emergência de novas formas de fragmentação e de organização social. Esse fenômeno proporciona a construção de redes em âmbito local e global, acelera as comunicações e, finalmente, cria novas referências sobre o tempo, visando às antigas constantes do tempo e do espaço profundamente questionadas.

Perante à conjuntura atual de crise do capital e da crescente demanda social por respostas aos problemas sociais que a cada dia apresentam-se de forma mais complexa e multicausal, permite-nos debater sobre modelos institucionais inovares, à exemplo disso, a construção de políticas públicas com vistas a promover o desenvolvimento do capital social proporcionando tanto a transparência do processo quanto a participação efetiva dos cidadãos, demonstrando uma real condição de exercício da cidadania nos espaços públicos

Compreende-se espaço local enquanto um importante cenário para a garantia da atuação da sociedade civil e da comunidade, na perspectiva de como ela deveria ser, capaz de impulsionar ações com o intuito de sanar dificuldades na pacificação

dos problemas contraditórios decorrentes da complexidade da contemporaneidade e dos reflexos perversos da globalização. Além disso, verifica-se que os espaços locais são fundamentais para a efetivação das políticas públicas, tendo em vista sua autonomia e a aproximação com os cidadãos a que se destinam.

Na construção da (re)definição dos rumos das sociedades latino-americanas, encontra-se o capital social e a sua interferência positiva na construção de políticas públicas comunitárias possibilitando o empoderamento do sujeito ao participar dos processos decisórios de sua comunidade. Essa participação social na construção de políticas públicas deve ser compreendida com o auxílio do poder local enquanto órgão próximo ao cidadão e com maior aderência às suas demandas.

A (re)definição dos espaços públicos na América Latina como forma de garantia dos direitos de cidadania perpassa tanto atualmente quanto futuramente pela superação da ideia de que o desenvolvimento social é medido em termos econômicos e pela ampliação dos valores dos cidadãos e as suas aspirações na realização e na construção de um mundo de paz, compreendida essa paz não somente como a negativa de conflitos sociais, mas a possibilidade de serem pacificados de forma adequada com a finalidade de construir no desenvolvimento de toda a sociedade.

Para o aprimoramento de estudos decorrentes desse artigo recomenda-se a ampliação dos espaços de participação popular democrática nas comunidades com o objetivo de propiciar um aumento do capital social. Consolidado esse desafio, os cidadãos poderão compreender a sua importância na construção dos rumos das sociedades e a diferença da participação de cada cidadão em sua comunidade.



REFERÊNCIAS

- BAQUERO, Marcello. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Ligia Mori (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 20-47.
- COSTA, M. M. M.; MARTÍN, N. B. *Diálogos jurídicos entre Brasil e Espanha: da exclusão social aos direitos sociais*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2008.
- DURSTON, John. *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: Cepal, 2000.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 187-216. v. 2.
- HAMMES, Lúcio Jorge. Aprendizados de convivência: capital social e cultura da paz. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. *Desenvolvimento regional, democracia local e capital social*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008, p. 269-300.
- INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo n. 22, p. 102-110, 2001.
- KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 225-248. v. 1.
- LAURELLI, Elsa. Hacia el siglo XXI: transformaciones, dinámicas y disputar. In: LAURELLI, Elsa. (Org.). *Nuevas territorialidades: desafíos para América Latina frente al*

- siglo XXI. Buenos Aires: Al Margen, 2004, p. 15-30.
- LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 289-313. v. 1.
- MASSARDIER, Gilles. Redes de política públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 289-313. v. 2.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- RIVOIR, Ana Laura. Las consecuencias sociales de la reestructuración y la globalización: percepción de los actores locales del Departamento de Salto, Uruguay. In: VICENTE, Andrés Solari (Org.). *Desarrollo local, innovaciones y redes empresariales*. México: Facultad de Economía, 2002, p. 13-38.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo*: para uma nova cultura política. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 25-97.
- SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.
- SCHMIDT, João Pedro. *Universidade comunitárias e terceiro setor*: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017.
- _____. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. *Direitos sociais e políticas públicas*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006, p. 1755-1786.

- _____. Para entender Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.
- SWYNGEDOUW, Erik. ¿Globalización o globalización? Redes, territorios y reescalamiento. FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. (Orgs.). *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Minõ y Dávila, 2010, p. 47-76.
- TOLEDO, Fernando C. Capital social, desenvolvimento e redução da pobreza: elementos para um debate multidisciplinar. In: CATTANI, A. D.; DÍAS, L. M. (Orgs.). *Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005, p. 155-188.
- VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992.