

O PODER LOCAL E O FORTALECIMENTO DAS COMUNIDADES: a articulação necessária entre capital social, pertencimento e cooperação.

Ricardo Hermany¹

Fabiano Rodrigo Dupont²

RESUMO: Este estudo procura contextualizar de forma pontual o papel do município na implementação e efetivação das políticas públicas locais em face as desigualdades sociais, que denegam a condição de cidadania aos protagonistas do espaço público. É necessário que se rompa com a tradição que caracteriza a sociedade brasileira como sendo uma sociedade de negação de solidariedade, refletida em uma história sociopolítica, profundamente excludente e concentradora, por isso, o desafio das comunidades em fomentarem o exercício da política da cooperação entre os seus cidadãos. Por conta disso, sugere-se a implementação de programas comunitários capazes de fomentar uma identidade coletiva através do sentimento de fortalecimento a uma determinada comunidade, que envolvam estratégias preventivas por meio do poder local, capital social e capital humano. O método de pesquisa utilizado é o hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Capital Social; Cooperação; Exclusão Social; Poder Local.

ABSTRACT: This study intends to analyze in a timely manner the role of the municipality in the implementation and execution of public policies in the face of local social inequalities that denegam a condition of citizenship to the protagonists of public space. Mister that breaks with the tradition that characterizes Brazilian society as a society of denial of solidarity, reflected in a story of politics, economics and social concentrating deeply exclusionary and therefore the challenge of communities foster the exercise of political cooperation among its citizens. Because of this, it is suggested the implementation of Community programs able to foster a collective identity through strengthening the feeling of a particular community, involving preventive strategies through local, social capital and human capital. The research method used is the hypothetical-deductive.

Keywords: Cooperation; Human Capital; Joint Stock; Social Exclusion.

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) com Pós-Doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa (2011). Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Chefe do Departamento de Direito da UNISC e Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC; Email: hermany@unisc.br

² Mestrando em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul/RS – UNISC, na linha de pesquisa Políticas Públicas. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2013). Integrante dos grupos de pesquisa: Direito, Cidadania e Políticas Públicas, coordenado pela Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa; Gestão Local e Políticas Públicas - coordenado pelo Prof. Pós-Dr. Ricardo Hermany; Políticas Públicas junto a Escola Miguel Arraes / Fundação João Mangabeira - DF. Integrante do Projeto de Pesquisa intitulado: Relação entre o Estado e a Sociedade Civil na formação profissional dos jovens objetivando a diminuição da criminalidade: Uma análise sob a perspectiva da gestão pública compartilhada. Email: fabianodupont@hotmail.com.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A sociedade brasileira, em especial, caracteriza-se por ser uma sociedade de exclusão social, de negação da solidariedade, refletida não somente na história política, como também no contexto econômico e social, profundamente excludente e concentrador.

Para tanto é preciso perpassar pelo reconhecimento do caráter estrutural dessa exclusão, uma vez que sua concepção não é um fenômeno considerado novo. Ao contrário, essa questão advém desde a ingerência do capitalismo. Mas ressalte-se que ela é resultado de um conjunto de fatos, que não são, necessariamente, resultantes somente de fatores econômicos.

Dessa forma, o conceito de exclusão social hoje se confronta diretamente com a concepção de universalidade, de multiculturalismo e com a negação dos direitos sociais e de cidadania, estando bem além da questão da miséria e da pobreza

É nesse contexto de negação de Direitos Fundamentais, de pobreza e exclusão vivenciada pelas minorias que se começa a evidenciar que longe se está da real implementação dos referidos direitos contemplados pela Constituição Federal/88 e, para que esses preceitos não continuem como simples normas programáticas, uma das premissas basilares passa pela reflexão e pela discussão das causas e do nosso papel enquanto cidadãos nesse contexto.

Por conta disso, abordar-se-á neste trabalho sobre a importância do poder local, do capital social e humano para redução das desigualdades sociais; em seguida, a reflexão sobre o desafio nas comunidades com a prática da política da cooperação entre os protagonistas ou cidadãos.

1. O ESFORÇO CONJUNTO ENTRE PODER LOCAL, CAPITAL SOCIAL E CAPITAL HUMANO PARA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

O poder local deve ser construído a partir da idéia de Estado Democrático de Direito, respeitando o dirigismo e a força normativa da Constituição. Isso impõe acreditar ser viável para o Brasil a implementação de um direito social condensado numa ordem democrática, conforme referido por Hermany (2007) a partir das bases teóricas de Gurvitch. Como consta desse texto, a idéia de direito social nasce do

deslocamento do processo de construção e aplicação das decisões públicas para a sociedade, e sem que isso importe o abandono das instituições estatais.

Nesse sentido, o poder local fornece uma condição de aproximação das pessoas ao Estado, como de forma elementar acontece nas políticas municipais. Nele é possível que o cidadão atue concretamente, apossando-se dos espaços públicos, não apenas de decisão política, mas de fiscalização e concreção das tarefas do Estado. Assim é que se pensa um compromisso da ciência política e do direito com a sociedade, na concreção de um modelo de gerência democrático e, necessariamente, participativo.

Para redução das desigualdades sociais no espaço público, que além de aproximar pode distanciar os seus atores sociais, interessante revitalizar o poder local, explorando suas potencialidades captando o capital social e humano por meio das políticas públicas.

Nesse sentido, considera-se que a política pública é um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade, bem como pode ser considerada como estratégia desejada pelo grupo que participa do processo decisório, constituindo orientação para as inúmeras ações que compõem determinada política. (SARAIVA, 2006).

Resume-se então política pública como “governo em ação”. “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26).

O formulador de políticas é um estrategista jogando um jogo. Assim, ele deve avaliar as possíveis reações dos “adversários” ou, de maneira mais geral, dos indivíduos e dos grupos afetados por suas decisões. Uma vez que não dispõe de toda a informação, ele estará freqüentemente diante do dilema do prisioneiro, i. e., racionalmente constrangido a escolher uma alternativa sub-ótima. Nesse caso, ele será competente se conseguir ser capaz de aumentar o nível de informação; ou, quando a informação permanece insuficiente, se ele, não obstante, for capaz de combinar prudência com coragem e decidir com base em seu conhecimento e sua experiência adquiridos em situações similares. (BRESSER-PEREIRA, 2003, P. 209).

A “análise de políticas é a área de estudos que concentra suas pesquisas nos resultados das políticas”, buscando resolver ou analisar os problemas apresentados, e “não pode ser feita de forma fragmentada nem isolada da análise mais geral sobre os rumos do Estado e da sociedade.” (SCHMIDT, 2008, p. 1763).

“O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.” (SOUZA, 2006, p. 34).

Análises de políticas públicas requerem, porém, além das generalidades que a ciência política oferece – qualquer que seja a abordagem adotada – saberes específicos, já que se concretizam em ações específicas, setoriais. Áreas como saúde coletiva, planejamento urbano, desenvolvimento agrário, entre tantas, mobilizam saberes próprios para avaliar propostas, projetos e ações que configuram as práticas singulares rotuladas como políticas públicas. Na interdisciplinaridade, saudável em princípio e indispensável no caso, reside o germe da discórdia (entre os saberes aplicados das técnicas e os saberes generalistas das ciências sociais) e, também, o cerne das dificuldades teóricas para a conceituação de política pública, espremida que fica entre a generalidade de um saber e os particularismos de outros. (VIANNA, 2009, p. 79).

Cada uma das políticas públicas processa-se dentro do sistema de forma diferente, embora sigam os mesmos estágios: identificação e definição, inserção da agenda política, formulação, implementação e avaliação. São ainda geradas por distintos grupos de apoio e adaptadas às peculiaridades de cada sociedade.

Na perspectiva de implementar políticas públicas efetivas e eficazes no município, interessa encontrar mecanismos que fortaleçam o espaço local, de maneira que o indivíduo consiga se inserir na esfera pública e exercitar sua cidadania. Já é sabido que tal procedimento não é simples: ao contrário, requer condições mínimas de exercício efetivo dos direitos de cidadania e que sejam observadas as distintas características locais de acordo com a realidade concreta. Com isso, reforça-se ainda mais a necessidade de consolidação do capital social na comunidade. Afinal de contas, não dá para ignorar a relevância da comunidade no contexto pretendido.

Há de se ressaltar, no entanto, que, em virtude das mutações das sociedades, marcadas especialmente pelo individualismo e pela sociedade civil, nota-se a tendência de retomada sobre a relevância da comunidade, pois a sociedade, fragilizada pelo mercado e por suas regras que retroalimentam cada vez mais a competitividade e o individualismo, necessita agregar seus laços comunitários, o que não parece ser tarefa fácil.

Para Schmidt (2006, p. 1760), existem duas vertentes distintas na literatura internacional de definições sobre capital social. Refere-se a primeira ao capital social como recurso que os indivíduos dispõem para acessarem recursos socialmente

valorizados em decorrência de suas relações com outras pessoas. Significa dizer que esse recurso pode ser: na forma de informações, apoios, conhecimentos e que constitui “capital” por habilitar o seu proprietário, ou seja, o indivíduo, o grupo ou a comunidade a acessar outras formas de capital, como, por exemplo: ascensão social e profissional, riqueza, trabalho, entre outras. E justifica-se ser “social” porque é acessível apenas dentro de uma rede de relações.

Já a outra abordagem compreende por capital social as inúmeras formas de interação social dos membros de uma comunidade, que podem ser formais e informais, além dos componentes psicossociais a ela ligados, como os sentimentos de confiança e reciprocidade. (SCHMIDT, 2006). Logo, o associativismo e a vida cívica são destacados como fatores que favorecem o desenvolvimento econômico, a eficácia institucional e a resolução de problemas sociais. Salienta-se que as duas abordagens serão referidas neste trabalho.

Coleman (1990) trabalha com o conceito no plano individual, apontando a capacidade de relacionamento do indivíduo, sua rede de contatos sociais baseada em expectativas de reciprocidade e comportamento confiáveis que, no conjunto, melhoram a eficiência individual. Para o autor, no plano coletivo, o capital social ajudaria a manter a coesão social, pela obediência às normas e leis, assim como pela negociação em situação de conflito com a prevalência da cooperação sobre a competição, o que resultaria em um estilo de vida baseado na associação espontânea, no comportamento cívico, enfim, numa sociedade mais aberta e democrática.

Para Kliksberg (1998), o capital social pode trazer resultados importantíssimos para o avanço econômico e para o bem-estar geral. Faz referência ao estudo de Putnam, famoso pesquisador que conseguiu comprovar empiricamente sua tese sobre o poder de contribuição do capital social. O capital social é considerado por Putnam como um bem público, pois a confiança, as normas, as redes, demonstram sua publicidade diferente das outras formas de capitais que possuem características privadas. Logo, tudo o que é público passa a ser desvalorizado pelo privado, mas essa desvalorização é errônea pois o capital social pode ser decisivo. Na análise do contexto italiano o autor concluiu que a confiança lubrifica a cooperação. Quanto maior a confiança dentro de uma comunidade, maior será a probabilidade de cooperação e maior será a confiança e assim por diante, formando uma circularidade.

Enquanto o capital humano é produto de ações individuais em busca de aprendizado e aperfeiçoamento, o capital social se fundamenta nas relações entre os atores sociais que estabelecem obrigações e expectativas mútuas, estimulam a confiabilidade nas relações sociais e agilizam o fluxo de informações, internas e externas. Em vez de controles e relações de dominação patrimonialistas, o capital social favorece o funcionamento de normas e sanções consentidas, ressaltando os interesses públicos coletivos. (ABRAMOVAY, 2000).

O capital social corresponde a recursos cujo uso abre caminho para o estabelecimento de novas relações entre os habitantes de uma determinada região e daí sua relação com o conceito de comunidade. Na perspectiva de Putnam e de Coleman, o capital social é esse conjunto de recursos (boa parte dos quais simbólicos) de cuja apropriação depende em grande parte o destino de uma certa comunidade. (ABRAMOVAY, 2000).

A partir dessas visões distintas sobre capital social, Schmidt define capital social como sendo um “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. 1761).

Apesar das mais variadas tipologias de capital social, e de não se ter uma definição única, interessam aqui, para fins de contextualização e relação com a proposta de trabalho, as seguintes denominações: *bonding*, *bridging*, *linking* e comunitário. A partir delas, ainda se torna imprescindível refletir sobre as desigualdades sociais que interferem diretamente na maneira com que se poderá trabalhar e fortalecer o espaço local, consolidando o capital social. Percebe-se que há um entendimento bastante difundido sobre a distribuição não-uniforme do capital social nos diferentes estratos ou nas classes sociais. Dito de outro modo, a literatura propõe que o capital social, tanto no sentido de “recurso” como de “interação social”, é mais robusto nas camadas sociais com maior renda, decrescendo progressivamente nas camadas mais pobres da população. (SCHMIDT, 2006, p. 1763).

De outro lado, o que pode se desenvolver em um ambiente desses é o capital social negativo, caracterizado por forte coordenação e cooperação intragrupal, mas cujos objetivos são particularistas e prejudiciais à coletividade. Têm-se como exemplos: a Máfia, a Ku Klux Klan e o crime organizado. Do mesmo modo,

também se pode caracterizar no Brasil o capital social negativo, pela desigualdade social e pelas várias formas de discriminação e preconceito, seja de gênero, étnico, religioso, político e socioeconômico. Em geral, a cooperação e a reciprocidade num espaço social constituído por capital social negativo visam estender-se apenas àqueles indivíduos aceitos na mesma posição hierárquica. Por sua vez, Schmidt (2006, p. 1761), ao estabelecer um liame com a desigualdade e a exclusão, defende a idéia de que de algum modo existe um “capital social excludente” e um capital social includente.

Segundo Putnam, referido por Schmidt, o vínculo entre capital social e igualdade econômica é resultado de uma relação complexa, pois:

o capital social *bonding* freqüentemente reforça a estratificação social e a desigualdade. Em muitos períodos históricos, como a década de 1950, o capital social abundante produziu exclusão social. Momentos em que os ricos participaram muito mais em atividades cívicas que os pobres e o fortalecimento do poder social e político das organizações terminou por ampliar as diferenças de classe. Entretanto, tal convergência não é necessária. A história norte-americana mostra também que o capital social e a igualdade marcharam juntos durante a maior parte do século XX. Uma comparação entre os estados norte-americanos revela, segundo o autor, que a distribuição mais igualitária da renda acontece naqueles em que o capital social é mais elevado, sendo que nesses estados a probabilidade de presença de pessoas de diferentes classes sociais em reuniões públicas é similar, ao passo que nos estados com baixo capital social a vida cívica é monopolizada pelos ricos. (SCHMIDT, 2006, p. 1769).

Desse modo, a leitura de Putnam nos remete a uma séria reflexão para o caso brasileiro, acerca da efetividade dos instrumentos de participação da sociedade na tomada das decisões públicas, especialmente diante da situação de baixo capital social nas camadas mais baixas. Contudo, é mister destacar que, apesar dessas carências, a adoção de uma nova concepção de gestão pública, especialmente diante da democratização proposta pelo Estatuto da Cidade e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tem despertado o interesse para a formação de novas redes e despertado o interesse dos cidadãos para a formação de uma consciência participativa, elevando e democratizando o nível de capital social.

Portanto, após longos debates sobre a não-efetivação da democracia e conseqüentemente da cidadania, iniciou-se a discussão sobre as principais mudanças na gestão da Administração Pública e de como alcançar melhores resultados. Assim, o entendimento partiu da idéia de que se deveria repassar mais poderes aos municípios, ou seja, prestigiar o âmbito local, como forma de iniciar

essa remodelação da gestão, buscando auxílio na sociedade, através da sua participação.

Nesse sentido, tem-se que a Constituição concedeu ao município o lugar de maior destaque em relação ao desenvolvimento urbano, o que se constata com a promulgação das leis orgânicas e de alguns mecanismos institucionais, de caráter permanente ou eventual, que contribuem para a democratização da gestão nas esferas locais, por exemplo, alterando, portanto, o perfil federalista brasileiro, descentralizando os recursos e encargos da União para os Estados e Municípios. (MANTOVANELI JUNIOR, 2006). A partir disso, a esfera municipal ampliou significativamente suas competências, aumentando assim a participação dos governos locais na repartição dos recursos fiscais.

Vê-se que a democracia participativa abre caminhos mais satisfatórios ao poder local, pois conforme Leal (2006), a partir dessa concepção, a administração pública passa a ser chamada como gestão pública compartilhada, pois conta com a efetiva participação popular em todos os seus âmbitos.

Logo, o poder local se torna propício para alcançar de forma mais efetiva a participação da sociedade nas decisões das demandas da Administração Pública, devido a sua extensão territorial e ao fato de os órgãos administrativos estarem mais presentes na vida de seus cidadãos. Em razão disso, abordar-se-á as transformações pelas quais o município passou devido aos poderes concedidos ao mesmo pela Constituição Federal.

Além disso, o tipo de democracia pretendido para um país como o Brasil deve incorporar a lógica social à lógica estatal. “O Estado, como ente regulador, indutor e garantidor da ordem pública não é mais um poder distanciado de seus comandados, mas se pensa pelas necessidades de seus cidadãos.” (RUEDIGER; RICCIO, 2005, p. 20). É por isso que um aparelho institucional deve se adaptar à nova dinâmica social fortalecendo desse modo o processo democrático e ampliando assim a inclusão social.

Por isso, necessita-se demarcar os novos espaços de comunicação política e dos novos instrumentos de participação, pois assim alcança-se uma melhor eficácia quanto ao exercício de gestão dos interesses da coletividade, expandindo a democracia, de forma que a construção social alcance a cidadania contemporânea, que passa a ser representada por novos sujeitos sociais, muito mais conscientes do papel a ser desempenhado. (LEAL, 2006).

Nessa seara, o papel das instituições na definição dos rumos de uma nação é de grande relevância para que as estratégias de desenvolvimento atendam a sua identidade, pois organizam a vida em comunidade. Além disso, as “escolhas dos indivíduos e dos atores políticos estão baseadas nos delineamentos que vinculam o comportamento público a um contexto histórico específico”. Dessa forma, surge uma nova concepção do contrato social, pois dentro desse contexto os direitos fundamentais se tornam referencial de ação do Estado na aplicação da lei, como também no âmbito da formatação de políticas públicas. (RUEDIGER; RICCIO, 2005).

Entretanto não adianta só uma parcela da sociedade participar, claro que a totalidade seria impossível, mas boa parte dos cidadãos deveria utilizar de seu poderes frente às desigualdades sociais, a exclusão social, pois assim mostraria a força e o poder que nem mesmo eles sabem que possuem. Já que o Estado não é mais capaz de garantir o mínimo aos seus cidadãos, a sociedade tomou consciência de que somente com sua interferência, se alcançaria alguns resultados. Assim, Estado, sociedade civil e outras instituições como ONGs trabalham conjuntamente lutando contra as desigualdades, buscando pelo menos diminuir um pouco a exclusão existente em nosso país.

Depois de demonstrado o poder que o capital social possui quanto ao desenvolvimento social, ou seja, à sua efetivação frente às desigualdades sociais, através de suas redes de cooperação que auxiliam a sociedade quanto a concretização de sua participação frente à administração pública, que estará sendo cumprida a verdadeira democracia participativa. Cabe elucidar também a importância do capital humano através da educação, pois além de trazer conhecimento, tem um papel muito importante que é a educação política, que deve ser incentivada desde a juventude para que os indivíduos se tornem cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, ou seja, participando efetiva e conjuntamente das decisões da administração pública.

Assim, o investimento integrado no capital humano, em saúde, educação e nutrição trazem resultados satisfatórios, como comprovam os resultados de acordo com a Organização Mundial da Saúde, a Unicef, a Organização Pan-Americana de Saúde, segundo as quais o aumento de investimentos integrados na saúde e na educação trazem resultados benéficos quanto à melhorias na educação de meninas de áreas menos favorecidas. Segundo cálculos do Banco Mundial, com um

acréscimo de mais três anos de escolaridade básica, haveria uma redução de cerca de 15 por mil na mortalidade infantil, o que melhoraria também problemas de gravidez, planejamento familiar, pré-natal, gestão nutricional. (KLIKSBERG, 1998).

Não se deve, no entanto, buscar soluções isoladas para esses problemas, pois existem inter-relações entre os mesmos. O desenvolvimento social, buscando um desenvolvimento econômico sustentado, é o mais correto. Assim, investindo no capital social e no capital humano, teríamos um equilíbrio na construção de princípios norteadores de uma sociedade democrática como a nossa. Para um crescimento econômico é necessário bases firmes, mas com desenvolvimento social paralelo. Caso contrário, não existirá desenvolvimento econômico satisfatório, e somente a desigualdade e a exclusão social se alastrar-se-ão ainda mais. (KLIKSBERG, 1998).

Além da confiança e da formação de redes de cooperação, deve-se formar escolas que politizem nossos jovens, que façam com que se tornem cidadãos ativos e conscientes para que liderem a efetivação da democracia participativa no Brasil. Enquanto nossa realidade deseduca para a politização com as descobertas das falcatruas dos parlamentares que acabam gerando o desinteresse pela política, com pouca ou nenhuma confiança nos políticos, esse contexto gera desinteresse e descrédito nas transformações ou modificações sociais: a confiança nas ações voluntárias de ajuda social e engajamentos alavancados pelo sentimento de solidariedade. (BAQUERO, 2004).

Como foi dito acima, tudo está interligado, um problema desencadeia o outro, por isso, não adianta somente buscar o desenvolvimento acelerado, deve-se investir em vários campos, planejando de forma sustentável e responsável todos os resultados dessas ações. Não basta só buscar o crescimento, deve-se investir no capital social e no capital humano de forma a equilibrar essa gangorra tão desafiadora que é a desigualdade social em nosso país.

3. OS DESAFIOS DE UMA COMUNIDADE COM A PRÁTICA DA POLÍTICA DA COOPERAÇÃO

Sennert (2012), ao propor uma reflexão a respeito das comunidades, do que efetivamente é fundamental para que as pessoas convivam e cooperem em meio a tantas adversidades, vale-se da metáfora do artífice:

O *artífice* tentava mostrar de que maneira a cabeça e as mãos estão ligadas, assim como as técnicas que nos permitem nos aperfeiçoar, estejamos envolvidos em uma atividade manual ou mental. Fazer algo bem-feito só por fazê-lo, dizia eu, é uma capacidade ao alcance da maioria dos seres humanos, mas na sociedade moderna essa habilidade não é honrada como deveria ser. É necessário liberar o artífice em cada um de nós. (SENNER, 2012, p. 09).

Sendo assim, “A cooperação azeita a máquina de concretização das coisas, e a partilha é capaz de compensar aquilo que acaso nos falte individualmente”. O que se aplica particularmente quando lidamos com pessoas diferentes de nós, com elas, a cooperação torna-se um grande esforço. Além disso, a cooperação como uma habilidade, requer a capacidade de entender e mostrar-se receptivo ao outro para agir em conjunto, mas o processo é espinhoso, cheio de dificuldades e ambigüidades, e não raro leva a conseqüências destrutivas. (SENNER, 2012, P. 09).

A cooperação pode ser definida, sucintamente, como uma troca em que as partes se beneficiam. Essas trocas cooperativas manifestam-se de diversas formas e também podem estar associadas à competição. A busca de equilíbrio entre a cooperação e a competição requer que contemplemos nossa natureza de animais sociais. Segundo Sennert (2012, p. 158),

As grandes religiões monoteístas tem considerado o homem em seu estado natural uma criatura falha, destruindo o pacífico reino do Éden; para filósofos pragmáticos como Thomas Hobbes, o Éden nunca existiu; o homem natural se engaja em uma competição mortal, de modo algum voltado para a cooperação. A moderna ciência etológica tem uma visão mais otimista: os animais sociais de fato alcançam um delicado equilíbrio entre a cooperação e a competição no trato recíproco.

O equilíbrio é frágil porque o ambiente natural está constantemente mutação ou transformação, independente disso, se pode alcançar atingi-lo através de trocas. Nesse contexto, tem-se que as formas de troca percorrem todo um espectro que vai do altruísmo aos encontros do tipo tudo-ao-vencedor; no meio desse espectro é que mais facilmente pode se dar o equilíbrio entre a cooperação e a competição. Por outro lado, o ritual é uma forma especial encontrada pelo ser humano para organizar as trocas equilibradas, rituais inventados, rituais impregnados de paixão quando se tornam performances habilidosa.

A capacidade de agir conforme sua escolha autônoma é inerente a todo ser humano. Ela é, na verdade, uma parte essencial daquilo que define o ser humano como uma espécie distinta e um indivíduo autoconstituído. (INGLEHART; WEZEL, 2009, p. 338).

Mas o que é um “indivíduo autoconstituído”? (...) é o reconhecimento de que o indivíduo não recebeu pronta a sua identidade, que a identidade é algo a ser construído pelo próprio indivíduo, que assumiu responsabilidade por ela. (...) mais do que “ter uma identidade”, os indivíduos são confrontados com a longa e árdua identificação de si próprios, jamais concluída. (BAUMAN, 1999, p. 141).

Portanto, o exercício da cooperação na vida comunitária, além de ser uma virtude cívica, também é uma escolha humana autônoma:

A escolha humana autônoma é um critério antropológicamente apropriado para a conceitualização do desenvolvimento humano, uma vez que agir segundo suas próprias escolhas autônomas é uma capacidade humana essencial e uma aspiração universal. [...] as oportunidades para fazer escolhas autônomas estão estreitamente ligadas à felicidade humana. Esse fato se comprova, sistematicamente no âmbito das culturas, pois em todas as zonas culturais, as sociedades que oferecem aos seus cidadãos mais espaço para a escolha produzem níveis mais altos de satisfação geral com a vida e felicidade. [...] A aspiração humana de escolha é seriamente restringida por normas culturais rígidas em muitos lugares. Assim, as culturas foram bem-sucedidas, em diferentes graus, na imposição de restrições à escolha humana. Mas se “bem-sucedido” nesse sentido acarreta custos humanos, por esse “sucesso” reduz o bem-estar. A longo prazo, a redução do bem-estar humano impõe uma desvantagem evolutiva nas sociedades que restringem a escolha humana, uma vez que são menos capazes de mobilizar as motivações autônomas das pessoas, reduzindo sua criatividade e produtividade. (INGLEHART; WEZEL, 2009, p. 339).

É imprescindível que os indivíduos da comunidade estejam comprometidos, e pode-se reconhecer algumas formas de mensurar o comprometimento que são: o altruísmo, o tempo e a confiabilidade. O altruísmo, a exemplo de vida de Joana D’ Arc’ subindo à fogueira por suas convicções; o soldado morrendo em batalha para proteger os companheiros. No outro ponto da escala, o autossacrifício não aparece, e assim não surge oportunidade para a avaliação. A troca ganhar-ganhar em um acerto de negócios requer que todos os envolvidos abram mão de determinados interesses em prol do bem comum; uma aliança política exige consenso semelhante. A troca diferenciada, o encontro esclarecedor, não envolve autossacrifício, mas tão pouco implica levar a melhor sobre outra pessoa, exigindo que abra mão de algo. (SENNERT, 2012).

Em termos de tempo, o comprometimento de curto prazo debilita as manifestações de comprometimento entre as diferentes categorias no interior de uma organização, por outro lado, os compromissos de curto prazo podem ser particularmente destrutivos dos sentimentos de obrigação e lealdade. (SENNERT, 2012).

E resta dizer, que a confiabilidade é a terceira maneira de se mensurar o comprometimento. Considera-se que este teste pertence à esfera dos acontecimentos que podem ser previstos, parecendo preestabelecidas as maneiras de comportamento mais previsíveis; por exemplo, as abelhas não decidem dançar; isso está codificado nos seus genes. (SENNERT, 2012). Para tanto, o comprometimento em uma comunidade incita do prazer em cooperar com o seu meio e com o outro, dando origem a um novo tipo de sociedade humanística.

O surgimento da democracia reflete amplamente a sequência de desenvolvimento humano do desenvolvimento socioeconômico, promovendo valores de autoexpressão e instituições democráticas. Nesse sentido, a democracia é o reflexo institucional das forças emancipadoras inerentes ao desenvolvimento humano, e os valores de autoexpressão são o melhor indicador disponível dessas forças. À luz dessa constatação, é de se surpreender que grande parte da literatura tem omitido o aspecto mais importante da democracia: a emancipação humana. (INGLEHART; WEZEL, 2009).

De acordo com Bauman (2003), há uma ilusão de que na comunidade as discussões são amigáveis e amenas, que os interesses são voltados à coletividade em prol da harmonia, embora a palavra comunidade evoque tudo aquilo de que se sente falta e de que se precise para viver seguro, confiante no mundo contemporâneo.

Tudo isso, de uma forma ou de outra, aliado com a incerteza da existência de uma comunidade organizada e consciente da sua estrutura e capacidade de potencialidade, fragiliza e também dificulta o exercício da cidadania participativa, pois não se sabe ao certo se as pessoas estão dispostas a responder pelo grupo e se realmente acreditam na integridade do sentimento comunitário.

Ainda assim, mesmo tendo dificuldades de identificar uma comunidade, acredita-se que o sentimento de pertencimento e solidariedade despertados nos indivíduos pode aproximá-los do bem comum, pois cada um no seu ímpeto tem necessidades básicas que por meio da comunicação poderão compartilhar e se conectar com as necessidades do outro. (ROSENBERG, 2006). Por isso, também são válidas as palavras de Manuel Castells (1999, p. 84):

As comunidades locais construídas por meio da ação coletiva, preservadas pela memória coletiva, constituem fontes específicas de identidades. Essas identidades, no entanto, consistem em reações defensivas contra as condições impostas pela desordem global e pelas transformações

incontroláveis em ritmo acelerado. Elas constroem abrigos, mas não paraísos.

Portanto, a identidade de uma comunidade, no caso a local, pode ser uma característica favorável para desenvolver um processo de cidadania participativa; além disso, o fato de se estar sofrendo pelas imposições do mercado e da globalização pode despertar nessa mesma comunidade a necessidade de se unir e desenvolver o sentimento de solidariedade e pertencimento. Por conta disso, torna-se oportuno e necessário trabalhar dentro dessa comunidade além do capital humano (educação, saúde, trabalho, moradia), principalmente com o capital social, ou seja, explorar bem esse ponto, de maneira a solidificar a comunidade que por sua vez constituirá o município, seu espaço local.

Por conseguinte, as medidas preventivas de desenvolvimento social em um suporte comunitário são de fundamental importância para o enfrentamento e a redução das desigualdades sociais. A situação social e situacional pode, pois, ser harmonizada através de programas de apoio as famílias mais necessitadas econômica e socialmente, de conscientização das famílias, de serviço de apoio e intervenção nas crises. Nesse contexto, a escola também tem papel fundamental de caráter preventivo, através da identificação precoce de problemas de conduta ou familiares, que podem ser amenizados a partir dos programas de apoio aos infantes com deficiências econômicas e sociais.

Nessa dimensão, é dever do Estado apoiar a família que se desenvolve alcançando a estabilidade, a qualidade de vida, a autonomia e bem-estar, e que, por conseguinte, busca a eliminação dos obstáculos ou das dificuldades que a afetam diretamente. (NAVARRO, 2003, p. 295). Mas o Estado sozinho não alcançará êxito, as comunidades também devem se organizar através das redes de cooperação entre os indivíduos de determinada comunidade.³ (BAQUERO; PRA, 2007, p. 175).

O município deve estimular, assim, programas para melhoramento dos bairros, estabelecendo serviços públicos eficazes e agências comunitárias de informação e apoio as famílias, programas de preparação para o trabalho de forma a contribuir para a redução do desemprego, fatores que podem auxiliar consideravelmente na redução dos índices de delinqüência.

Portanto é indispensável garantir às pessoas em situação de exclusão um mínimo de subsistência - renda mínima subsidiada ou salário social - que lhes

³ O capital humano é o investimento nas áreas da educação, nutrição, saúde, entre outras. (KLIKSBERG, 1998, p. 24).

permita manter algumas condições merecedoras de vida como condição prévia ou complemento necessário de políticas de suplemento de trabalho. Só assim, alcançaremos melhorias consideráveis nesse contexto.

Atualmente, tudo indica que as estratégias preventivas estão apontadas para programas de prevenção comunitária e com a participação do terceiro setor. Essa interação poderá trazer benefícios para a comunidade a partir das propostas de melhoria das condições de vida nos bairros residenciais, nas praças públicas, nas questões de saúde, na educação, na segurança. Importante, também, que se criem campanhas informativas que sensibilizem os cidadãos da necessidade de responsabilizarem-se pelas medidas preventivas, assim como de modificar certos fatores da infra-estrutura social, que promovem ou podem promover situações delitivas.

Trata-se de fomentar uma identidade coletiva, através do sentimento de pertencimento a uma comunidade e da importância do princípio da territorialidade e da reinserção do princípio da solidariedade no contexto social. Essa identidade fortalece o grupo, unindo seus membros em interesses comuns e em direitos e obrigações recíprocas. Esta revitalização da comunidade, como instituição de integração e controle social, será exitosa no sentido de que todos poderão analisar, discutir e juntos montar estratégias que venham a contribuir na redução das desigualdades sociais existentes no município.

As questões sociais demandam uma profunda reflexão e ação frente as suas diferentes necessidades. Evitar o acirramento das questões sociais é tarefa e desafio de todos os setores da sociedade envolvidos na construção da democracia como um valor humano de garantia universal de direitos sociais, políticos e jurídicos. Como exemplo de engajamento do Ente Federado e o Município, há o consórcio de gestão na saúde, estabelecido pela Constituição da República Federal de 1988 e as leis específicas: Lei nº 8080/90 e a lei nº 8142 que definem que os consórcios intermunicipais podem integrar ao Sistema Único de Saúde (SUS).

O consórcio favorece todas as partes envolvidas, pois essa união fortalece as ações, fazendo com que, por exemplo, se consiga adquirir medicamentos, e todos os materiais necessários a preço melhor, pois a compra é feita em quantidade maior visto o número de municípios. O poder de barganha aumenta. Contudo, se o consórcio não existisse, dificilmente haveria tais possibilidades vindas em favor dos municípios.

Utilizado como instrumento de estímulo ao planejamento local e regional em saúde, o consórcio possibilita, além disso, a viabilização financeira de investimentos e contribui para a superação de desafios locais no processo de implementação do Sistema. Para o município de pequeno porte, representa a possibilidade de oferecer à sua população um atendimento de maior complexidade. A manutenção de um hospital, por mais básico que seja, requer equipamentos, um quadro permanente de profissionais e despesas de custeio que significam gastar, anualmente, o que foi investido na construção e em equipamentos. (...) Assim, a prestação de serviços de forma regionalizada pelos consórcios evitará a sobrecarga do município na construção de novas unidades, na aquisição de equipamentos de custos elevados e na contratação de recursos humanos especializados. (CNS, 2007, s/p).

Entretanto, apesar de ser um consórcio, cada município continua sendo autônomo, não podendo existir interferência do gestor estadual. As competências devem estar bem delimitadas, como suas funções já intituladas da saúde municipal por exemplo: “de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria”. O consórcio serve para desburocratizar a gestão. Deve, no entanto, dentro do consórcio, existir igualdade entre os participantes. (CNS, 2007, s/p).

Os consórcios de saúde podem gerar mais contribuições para a gestão da Administração Pública como ocorre com os Conselhos de Municípios; Conselhos Fiscal, responsável pela condução política do consórcio; Secretaria Executiva ou Coordenação, entre outros. (CNS, 2007).

Para Digiácomo (s/d), o município é o ente federado que possui as melhores condições de detectar quais são os maiores problemas e deficiências que afligem a população, definindo as estratégias e ações mais urgentes e eficazes para a solução. Importante lembrar, todavia, que as suas ações locais não podem estar dissociadas dos programas em nível estadual e nacional, sob pena de se tornarem ações isoladas e de pouca, ou até nenhuma, eficácia.

Neste sentido, ao falar do município, Ladislau Dowbor (2002, s/p). diz que “ao definirmos a unidade básica de gestão social, em termos territoriais, estamos definindo o ponto onde as diversas iniciativas adquirem coerência de conjunto e onde podem ser articulados mecanismos participativos capilares da própria comunidade”. Devido à importância da gestão local, os municípios tiveram aumentada sua participação nos recursos públicos, exatamente para dar conta das novas atribuições.

As parcerias entre prefeituras e entidades da sociedade civil têm apresentado resultados significativos e se constituem numa forma viável para

concretização das políticas públicas de atendimento às necessidades dos municípios. Também merecem destaque os convênios e projetos elaborados com outros entes federados, especialmente no que se refere ao repasse de verbas para desenvolvimento e execução das políticas municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É através do esforço comum entre o capital humano e o capital social que se pode fortalecer o poder local de forma a efetivar os direitos de cidadania junto as comunidades que optarem pelo seu desenvolvimento como liberdade. O Brasil, considerando-se os países entre os quais o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (Pnud) encontrou dados disponíveis, nosso País ainda está atrás de 113 nações em termos de igualdade na distribuição de renda. Entre 2001 e 2007, ultrapassou apenas cinco países. Mas em termos de redução da pobreza, o Brasil avançou 10,2 pontos percentuais em cinco anos (2001-2007) o que América Latina como um todo demorou 15 anos para conquistar. Entre 1990 e 2005, o nosso País avançou 8,5 pontos percentuais de redução da pobreza, como destaca a Comissão econômica para América latina e caribe (Cepal).

O nível de desigualdade no País já é, desde 2004, o mais baixo das três últimas décadas. Um estudo do Ipea, mostra que a velocidade da queda da desigualdade no Brasil desde 2001, é superior ao ritmo verificado em países ricos, como os Estados Unidos, a Inglaterra ou a Suécia.

Essas transformações não ocorreram apenas pela implementação dos programas de transferência de renda, mas admite-se seu papel fundamental, principalmente em Estados localizados no Norte e Nordeste do Brasil. A política pública Bolsa Família por exemplo, tem uma enorme relevância na redução da pobreza; enquanto fatores como a geração de empregos e valorização do salário mínimo pesam mais na redução da desigualdade social. Apesar dessas desigualdades, estudos do Ipea reforçam que não há como negar o impacto dos programas de transferência de renda na melhoria das condições de vida dos mais pobres. O Ipea estima que mais de 1,7 milhões de brasileiros foram retirados da situação de miserabilidade (indigência) por conta dos programas sociais. – dos benefícios da Previdência, etc. Cabe ressaltar que o capital social e humano construído a partir de uma parceria entre a sociedade civil e o município tem papel inquestionável na

apresentação de resultados significativos, além de serem uma fonte direta na criação e implementação de políticas públicas de forma a atender os direitos fundamentais dos cidadãos nas suas respectivas comunidades. Também merecem destaque os convênios e projetos elaborados com outros entes federados, especialmente no que se refere ao repasse de verbas para desenvolvimento e execução das políticas municipais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Economia Aplicada – volume 4, nº 2, abril/junho 2000.

BAQUERO, Marcelo (Org.) **Democracia, Juventude e Capital Social no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

BAQUERO, Marcelo; PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.

BAUMAN, Zigmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

_____. **Em Busca da Política**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BELFIORE, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C.; CASTEL, R. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: EDUC, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Auto-interesse e Incompetência**. Revista Brasileira de Economia, 57 (1), Janeiro 2003: 209-222.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. v.2. São Paulo: Paz e terra, 1999.

CASTRO, José Fernando de Farias. **Cidadania, trabalho e reconstrução do direito**. Júris Síntese IOB. São Paulo: Thomson. n. 57, Jan/Fev. 2006. CD-ROM.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theor**. Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA SAÚDE – on-line. **O consórcio e a gestão municipal na saúde**. 2007. Disponível em: <www.datasus.gov.br>. Acesso em: 05 mai. 2007.

COSTA, Marli M. M. Políticas Públicas de Prevenção da Delinquência Juvenil. In: COSTA, Marli M. M. **Direito, Cidadania e Políticas Públicas**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2006, p. 9-20.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

GROOTAERT, C. et al. **Questionário integrado para medir capital social (QI-MCS)**, s/d. Disponível em: < <http://poverty.worldbank.org>>. Acessado em: 20 out. 2004.

HERMANY, Ricardo. **(Re) Discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

INGLEHART, Ronald; WEZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**: a sequência do desenvolvimento humano. Tradução de Hilda Maria Lemos Pantoja Coelho. São Paulo: Francis, 2009.

KLIKSBURG, Bernardo. **Repensando o estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Traduzido por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. **Políticas públicas no século XXI**: a perspectiva da gestão multicêntrica (à luz da experiência de Porto Alegre). Blumenau: Edifurb, 2006.

NAVARRO, A. V. S. et al. Políticas Sociolaborales. In: NAVARRO, A. V. S. **Política de protección a la familia**. Espanha: Laborum, 2003.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não – violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. Tradução Mário Vilela. São Paulo: Agora, 2006.

RUEDIGER, Marco Aurélio.; RICCIO, Vicente. **O novo contrato social**: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Orgs). **Desenvolvimento e construção nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**. v. 1. Brasília, ENAP Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In LEAL; Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (org.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

SENNERT, Richard. **Juntos**. Tradução de Clóvis Marques. RJ: Record, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 26. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 04 jun. 2013.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Voz, Alívio e Oportunidade ou a Política Social de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível? **Revista Em Pauta**. v. 6 , n. 23, jul. 2009.