



ANAIS



# III CEPIAL

---

CONGRESSO DE CULTURA  
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA LATINA

---

Semeando Novos Rumos

[www.cepial.org.br](http://www.cepial.org.br)  
15 a 20 de julho de 2012  
Curitiba - Brasil



ANAIS



# III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA  
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

## Eixos Temáticos:

1. INTEGRAÇÃO DAS SOCIEDADES NA AMÉRICA LATINA
2. EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO:  
SUAS MÚLTIPLAS FACES
3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA
4. CULTURA E IDENTIDADE NA AMÉRICA LATINA
5. MEIO-AMBIENTE: QUALIDADE, CONDIÇÕES E SITUAÇÕES DE VIDA
6. CIÊNCIA E TECNOLOGIA: PRODUÇÃO, DIFUSÃO E APROPRIAÇÃO
7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
8. MIGRAÇÕES NO CONTEXTO ATUAL: DA AUSÊNCIA DE POLÍTICAS  
ÀS REAIS NECESSIDADES DOS MIGRANTES
9. MÍDIA, NOVAS TECNOLOGIAS E COMUNICAÇÃO

[www.cepial.org.br](http://www.cepial.org.br)  
15 a 20 de julho 2012  
Curitiba - Brasil

ANAIS



**III CEPIAL**

CONGRESSO DE CULTURA  
E EDUCAÇÃO PARA INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

**Eixo 7**

**“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
O DESENVOLVIMENTO SOCIAL”**

[www.cepial.org.br](http://www.cepial.org.br)  
15 a 20 de julho de 2012  
Curitiba - Brasil

## Eixo 7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

### MR7.1.- Políticas de Saúde, Meio Ambiente e Educação: Desafios latino- americanos

#### EMENTA

A mesa apresenta as relações intrínsecas entre saúde, meio ambiente e educação, fortalecendo uma visão interdisciplinar na qual a educação, como determinante cultural da sociedade, configura-se como eixo principal nas condições ambientais e de saúde pública dos países. Em segundo lugar a mesa se propõe a analisar a importância da política pública e seus desafios, considerando a necessária transição de uma política centralista para uma descentralizada; e de uma visão setorial para uma inter ou intrassetorial. Por último a mesa se propõe a analisar criticamente os desafios socioambientais da região e as políticas públicas de educação, saúde e meio ambiente elaboradas para responder a aqueles desafios, a partir de uma visão bidimensional, marcando as diferenças entre o discurso da política pública e a ação concreta, que nos assola. Propõe ainda apresentar um caso de política pública local, nacional e regional.

Coordenador: Arlindo Philippi Junior: Universidade de São Paulo - (USP – BRASIL)  
Álvaro Cardona Saldarriaga: Universidad de Antioquia - (COLÔMBIA)  
Lisardo Osório Quintero: Universidad de Antioquia - (COLÔMBIA)  
Ipojucan Calixto: Universidade Positivo (UP - BRASIL)  
Daniel Luzzi: Universidade de São Paulo - (USP – BRASIL)  
Octávio Elísio Alves de Brito: presidente do Unesco-HidroEX - (UNESCO – BRASIL)

#### RESUMOS APROVADOS

POLÍTICAS PÚBLICAS E CRÉDITOS DE CARBONO NO BRASIL: UM OLHAR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (autor(es/as): **Antonio Lorenzoni Neto**).

DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL: UMA ESTRATEGIA DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO FOMENTO A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (auto(es/as): **Fernanda Fonseca da Fonseca**).

SERVIÇO SOCIAL, CULTURA E EDUCAÇÃO: BASES PARA UMA NOVA CONSTRUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PROFISSÃO NO SÉCULO XXI (autor(es/as): **Gleidson Alves Pantoja**).

UMA CONTRIBUIÇÃO DO CURSO DE PEDAGOGIA PARA A ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO (autor(es/as): **Maria Onide Ballan Sardinha**).

GRANDES USINAS HIDRELÉTRICAS NA AMÉRICA LATINA: O ACESSO À ENERGIA ELÉTRICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO (autor(es/as): **Markus Gustav Fendel**).

GOVERNAÇÃO TERRITORIAL NA FRONTEIRA MERCOSUL: SAÚDE E MEIO AMBIENTE EM DEBATE (autor(es/as): **Maurício Pinto da Silva**).

FORMAS DE EXCLUSÃO SOCIAL EN LA COMUNA DE OSORNO: APROXIMACIONES INTERDISCIPLINARIAS (autor(es/as): **Víctor Hugo Venegas Giacomozzi**).

### MR7.2. Ministério Público e Políticas Sociais

Coordenador: Saint-Clair Honorato Santos - Procurador Público do Paraná – (BRASIL)  
Gustavo Javier Gimena: Procurador Geral da Câmara de Apelação da Província de Tucuman - (ARGENTINA)  
Enrique A. Viana Ferreira: Procurador - (URUGUAY)  
Nícia Regina Sampaio: Promotora Pública do Espírito Santo – (BRASIL)  
Margaret Matos de Carvalho: Promotora Pública do Paraná – (BRASIL)

### MR7.4. Soberania alimentar, economia solidária e sustentabilidade: o papel da universidade

#### EMENTA

Esta mesa propõe o debate sobre o papel da universidade frente aos condicionantes sociais e econômicas que influenciam a cultura, a Soberania, a Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e, por conseguinte, a sustentabilidade dos povos latino-americanos. O fortalecimento das ações em prol de movimentos como: economia solidária, agroecologia, projetos e práticas socioambientais serão pautados de forma a subsidiar e aprofundar o debate. Nesse sentido, serão enfatizadas as experiências que apontem para estratégias e modelos alternativos de convivência e preservação (natureza e cultura) que priorizem o manejo sustentável, o uso e a difusão de tecnologias capazes de fortalecer as unidades políticas e as ações, como um movimento de transformação da sociedade protagonizado por aqueles e aquelas que lutam por uma sociedade mais justa e equitativa no campo e na cidade do continente latino-americano.

Coordenadora: Islândia Bezerra – Universidade Federal do Paraná - (UFPR - BRASIL)  
Gracialino Dias: Universidade Federal do Paraná - (UFPR - BRASIL)  
Carlos Alberto Cioce Sampaio: Universidade Federal do Paraná - (UFPR - BRASIL)  
Julián Perez: Universidade Federal da Fronteira Sul e Rede Ecovida – (UFFS - BRASIL)  
Valter Bianchini: Representante da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação no Paraná - (FAO - BRASIL)

## RESUMOS APROVADOS

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) E POLÍTICAS PÚBLICAS NO AMBIENTE ESCOLAR: UM RETRATO DA EXECUÇÃO DO PNAE NO TERRITÓRIO CENTRO SUL DO PARANÁ (autor(es/as): **Andreia Perussolo Dos Santos**).

MUDANÇA DO HÁBITO ALIMENTAR EM CRIANÇAS SUBMETIDAS A TRATAMENTO QUIMIOTERÁPICO E/OU RADIOTERÁPICO NO HOSPITAL DO CÂNCER DE LONDRINA/PR. (autor(es/as): **Diana Souza Santos Vaz**).

ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DOURADOS/MS: UM CONCEITO MULTIVOCAL (autor(es/as): **Magda Luiza Mascarello**).

ARTESANATO UMA ALTERNATIVA DE INCLUSÃO PELO TRABALHO: A EXPERIÊNCIA DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO LITORAL DO PARANÁ (autor(es/as): **Mayra Taiza Sulzbach**).

FORMAS ALTERNATIVAS DE PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS: RESGATE DA RELAÇÃO SOCIEDADE-AMBIENTE ATRAVÉS DA AGROFLORESTA (autor(es/as): **Regiane Fonini**).

PRÁTICAS ALIMENTARES, IDENTIDADE CULTURAL E SOCIABILIDADE: A COMIDA NO CONTEXTO DAS FESTAS COMUNITÁRIAS (autor(es/as): **Carla Pires Vieira Da Rocha**).



## A TEORIA DE CAPITAL SOCIAL PARA ENTENDER O CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Carlos Roberto Rodrigues da Silva<sup>1</sup>  
Flavia Albertina Pacheco Ledur<sup>2</sup>  
Maria Luiza Milani<sup>3</sup>

### RESUMO

O artigo refere-se a uma discussão da possibilidade da aplicação da teoria de capital social para o entendimento do controle social das políticas públicas. A temática parte das questões inerentes ao desenvolvimento social como sustentáculo na construção de relações pessoais de interesse social, e a confiança entre Estado e sociedade. O estudo é resultado de pesquisa bibliográfica, tendo como cenário empírico a realidade social regional na qual vivemos. Estudos realizados mostram que a mobilização do capital social de uma comunidade passa a ser fator positivo que, pela participação, utiliza recursos organizacionais e associativos, formais e informais, para o exercício do controle social das políticas públicas, no atendimento das necessidades sociais, com os mais diferentes atores sociais, tanto no âmbito da sociedade quanto do Estado, reivindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Como resultados obtidos, se obteve o entendimento de que a teoria do capital social, compreendida em sua totalidade, pode construir-se em um dos importantes respaldos para sustentar as análises sobre a democracia existente em uma sociedade na qual existem espaços de participação das pessoas nas decisões que atendam aos seus anseios e a construção da igualdade e justiça social.

### INTRODUÇÃO

O texto indaga se é possível entender como vem ocorrendo o controle social das políticas públicas tendo como base as teorias do capital social. A ideia de capital social tem sido empregada pela sociologia norte-americana para demonstrar a importância das organizações sociais informais na construção de relações sociais nas quais interesses

---

<sup>1</sup>Mestre do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC) – Campus Canoinhas–SC. E mail: [crrdasilva@yahoo.com.br](mailto:crrdasilva@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Mestre do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC) – Campus Canoinhas–SC. E mail: [fpledur@ig.com.br](mailto:fpledur@ig.com.br)

<sup>3</sup> Docente da Universidade do Contestado – UnC e Coordenadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional. E-mail: [mestrado@cni.unc.br](mailto:mestrado@cni.unc.br)



peçoais e coletivos se unem. A essência desse capital se forma, quando há indicador de participação política pela concretização de relações de confiança entre Estado e sociedade, o que seria elemento crucial na implementação de políticas públicas e, poderia explicar o resultado ou fracasso dessas políticas, Banco Mundial (2001).

Capital social pode ser entendido também como o conjunto de normas, informação e a confiança presentes nas organizações sociais informais, resultando em melhoramentos diretos ou indiretos, decisivo na captação da ação social.

O conceito agrupa diferentes tradições sociológicas, tais como de Durkheim (2002) no seu estudo da interiorização das normas sociais e sua funcionalidade; Tonnies (1995) pela análise do papel integrativo da comunidade; Marx pela compreensão da construção da solidariedade de classe; Weber na explicação do sentido da ação; em Simmel na caracterização da sociabilidade na metrópole.

A partir dos anos 1980, a teoria do capital social atrai nova dimensão na cobrança das conseqüências positivas da sociabilidade e das relações não monetárias presentes na sociedade (PORTES, 1998). Na apreciação de fenômenos macrossociais, sua utilização conecta o funcionamento das instituições econômicas e políticas, as questões culturais formadas a partir da influência mútua social dos indivíduos. Realça ainda a importância da construção de uma sinergia estado-sociedade, para que funcionem as instituições de forma democrática. As análises privilegiam ora o desempenho estatal, ora a desempenho do mercado no objetivo de desenvolvimento socioeconômico. Na visão política que vai da direita em autores como Fukuyama (1995) à esquerda em autores como Burawoy (1997) e Evans (1997), e nas indicações do Banco Mundial, que referenciam as políticas de desenvolvimento, a mobilização do capital social de uma comunidade passou a ser fator positivo no fortalecimento da participação popular nas instituições políticas. Tal mobilização acontece com a utilização dos recursos organizacionais e associativos, formais e informais, na conquista do controle social. Abdicando o caráter liberal em que a comunidade deveria procurar seus recursos sem esperar nada do Estado, autores como Putnam (1993, 1993 a, 1995, 1996) e Evans (1997), destacaram regras claras e estáveis nas relações Estado-sociedade e um aparelho estatal competente no atendimento das necessidades sociais.

As sociedades mais desenvolvidas ofereceram maior capital social, devido as estruturas alcançadas. Mas a existência de capital social na sociedade não significa, necessariamente sua utilização, ou o êxito no controle social nas políticas públicas. As mesmas políticas podem funcionar num lugar e não funcionarem em outro dependendo da forma de como esse capital é movimentado ou instalado, pode ser entendido como um



recurso potencial. Putnam (1993, 1993a), referência esta reflexão ao analisar o caso italiano, que procurou demonstrar as diferenças políticas econômicas entre norte e sul, a importância da aliciação cívica, a participação dos cidadãos no funcionamento de instituições democráticas e, na criação uma sinergia Estado-Sociedade.

Por isso tem-se neste estudo o objetivo de estudar o conceito de capital social como possibilidade de se entender o controle social de políticas públicas nas quais esse capital se constituiu, ou poderia ter-se constituído, em elemento sinérgico das relações Estado-Sociedade. Sem, contudo, esgotar a discussão ou recuperar todo o debate acerca da indagação posta, o texto aborda três temas básicos, de forma a expor uma clarificação deles e por fim realizar uma reflexão dos possíveis nexos entre eles, como forma de discutir a questão da força política dos grupos em prol do desenvolvimento da sociedade.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL**

A reflexão sobre políticas públicas e controle social é necessária para entender o desenvolvimento decorrente dessa relação. Inicialmente se define políticas públicas como sendo as normas ou princípios orientadores de ação do poder público; regras e métodos nas relações entre poder público e sociedade, intermédio entre atores da sociedade e do Estado. Consideram-se as políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, que direcionam ações que envolvem aplicações de recursos públicos.

As políticas públicas demonstram, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão. Como o poder é uma afinidade social que envolve vários atores de interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa ter consenso e, assim, as políticas públicas possam ter eficácia. Formar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que conseqüências e para quem.

Ham e Hill (1993 p. 18-9, citando Minogue (1993, p.5), “[...] ressaltam que as políticas públicas produzem efeitos sobre a economia e a sociedade qualquer teoria que as explique satisfatoriamente deve também explicar as inter-relações entre Estado, política e sociedade.

Também, cabe distinguir políticas públicas de políticas governamentais. Nem sempre políticas governamentais são públicas, apesar de serem estatais. Para serem públicas, é preciso analisar para quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o



seu processo de preparação é submetido ao debate público. A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente, ou regulam relações que envolvem interesses públicos. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes dos governantes.

As políticas públicas são processos decididos, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou união de interesses, nos setores majoritários da população, a depender do nível de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação.

Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. O problema com o uso da repressão é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo. Resta, então, a política. Esta envolve coerção principalmente como possibilidade, mas que não se limita a ela. Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples, política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo, restringe pouco. É possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consista no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. As políticas públicas, por sua vez, são outputs, resultantes das atividades política, onde compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação indispensável de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para programar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública que contemple a sociedade.



Na sociedade civil também há uma diversidade de interesses a ser debatidos, confrontados, negociados, buscando-se uma concordância mínima. Alguns subsídios no processo na estruturação das políticas públicas estão claros, como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida. Elementos desta natureza precisam ser demonstrados, contudo em parâmetros objetivos, para que possam nortear a preparação, implementação e avaliação das políticas propostas. “[...] as decisões políticas, por sua vez, retroagem sobre o ambiente circundante, provocando, assim, sempre novas perguntas.” (BOBBIO, 1993, p.167), o que ocorre mediante o controle social.

Como controle social se entende uma forma de compartilhar no poder de decisão entre Estado e sociedade civil sobre as políticas a serem empregadas, um instrumento e uma demonstração da democracia e da cidadania. É a capacidade que a sociedade tem de interferir nas políticas públicas. Esta interferência ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação a serem tomadas, em todas as esferas, municipal, estadual ou federal.

Tal reflexão aclarada do pensamento de Brito (1997, p.85) quando ele afirma que:

[...] a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano de sua criação, que se pode entender a locução 'Estado Democrático' (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de 'Estado Participativo'.

O controle social pode ser conseguido tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, em acompanhar a avaliação das qualidades de gestão, execução das ações e aproveitamento dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.

Tal direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado é garantido na Constituição Federal do Brasil, de 1988 e regulamentado em leis específicas, tais como: a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades. Estas leis prevêem instâncias de consulta e deliberação cidadãs, especialmente por meio de conselhos de políticas públicas nos três níveis do Executivo (federal, estadual e municipal). Além disso, o controle social pode ser exercido fora dos canais institucionais de participação, pela população em geral, acompanhando as políticas públicas em todos os níveis da federação.



[...] a constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas não apenas isto, agora a cidadania política transcende aos limites da delegação de poderes da democracia representativa e, expressa-se através da democracia participativa, através da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como *novo locus de exercício político* (CAMPOS e MACIEL, 1997, p.145).

A sociedade civil tem o papel importante de cobrança para que sejam garantidas as estruturas de controle social previstos em lei, bem como o acesso às informações necessárias para realizar esse controle. Possui o dever de pressionar para que se criem novas estruturas, para que se amplie o alcance do controle social e a democratização do estado, tanto nas políticas em que já existem estruturas de controle social como em outras extensões onde estas estruturas não desenvolveram ainda. Em casos de não cumprimento do que está previsto em lei e esgotadas as possibilidades de diálogo, o Ministério Público pode ser acionado para cumprir papel importante na defesa de direitos e do controle social.

Para que as políticas públicas alcancem sua finalidade, as ações da sociedade devem ser discutidas nas organizações, para após serem discutidas com o Estado, mas para se efetuar o controle social é importante garantir que as políticas públicas, de fato, priorizem e atendam às necessidades da população, para melhorar a qualidade dos serviços e para fiscalizar e participar no aproveitamento dos recursos públicos, tornando-as mais apropriadas às necessidades da coletividade e ao interesse público. Como exemplo, se a população está atenta ao que acontece em sua volta ou nas políticas nacionais, resulta na qualidade desta política pública.

A capacidade da Sociedade organizada em interferir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal, avaliando objetivos, processos e resultados. (BRASIL,1998).

Com isso, o controle social colabora para a democratização da gestão pública, pelo envolvimento de diferentes atores da sociedade, cada um com suas necessidades e interesses.

Nas políticas públicas, o gestor não decide tendo em conta apenas o seu ponto de vista, mas dialoga com os diversos atores participantes. A prática do controle social, tanto para gestores quanto para atores da sociedade é uma aprendizagem. Se aprende a reconhecer e a dialogar com diferentes necessidades existentes, quando a sociedade não só tem direito à voz, como delibera e decide sobre as políticas, em conjunto com os governos.



O controle social é um campo de desafios que ganha força nos anos 1980, recorrente dos movimentos sociais e entre os gestores públicos comprometidos com um traço institucional aberto para essa forma de iniciativa. Mas isso não significa que estejamos numa situação privilegiada da participação popular e na condução da coisa pública. É necessário fazer uma comparação entre o que a legislação prevê e o que efetivamente ocorre nas instituições públicas.

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

O primeiro desafio é aquele ligado a cultura burocrática adversa à participação cidadã das políticas públicas. Tal modelo de Estado que foi estabelecido ao longo da história do Brasil descartou qualquer probabilidade de controle social, levando às últimas conseqüências aquela visão meritocrática. Portanto, esse modelo de gestão acredita que governar é uma atividade reservada a especialistas, que foi reforçado no Brasil pela maneira elitista descrita acima, discutida por Raymundo Faoro (2001) em seu clássico *Os Donos do Poder*.

Mesmo com esta crítica sobre o Estado herdeiro do varguismo, continua sob nova aparência essa convicção de que governar é uma atividade reservada a gerentes. Com isso os conselheiros municipais e representantes dos movimentos sociais encontram dificuldades para acessar informações. Um segundo grau de desafio é, paradoxalmente, o aparecimento de inúmeros espaços institucionais de participação e a pulverização do controle social em vários canais pouco efetivos. Com a dificuldade no Brasil de fazer valer os direitos sociais, existe demanda por novas leis que possam pressionar o poder público na realização de serviços públicos de qualidade, e mais espaços de participação. Um terceiro grau de dificuldade está ligado a essa segunda, pois diz respeito à dificuldade que os movimentos sociais e populares possuem em articular suas lutas e reivindicações.

No Brasil se está procurando concretizar esses instrumentos de gestão pública e de controle social, para a condução democrática e transparente o Estado. É provável que uma ação conjunta de forma sensibilizada e qualificada dos gestores públicos, a uma junção e igual qualificação dos movimentos sociais, para tornar realidade o controle social das políticas públicas, desde o nível local até o âmbito nacional.

Para tornar possível o controle social, é necessário que representantes da sociedade tenham clareza de sua opinião sobre a política pública a ser tratado, saber quais as suas prioridades, nas garantias dos direitos da comunidade e suprir suas



demandas. Sendo assim, é importante que os movimentos, associações, fóruns e outras entidades da sociedade civil busquem informações e discutam as políticas públicas, programas, ações e o orçamento de um setor para logo após dialogar com o Estado. Para discutir com qualidade é fundamental que os representantes da sociedade conheçam seus direitos, os espaços de participação em que podem atuar, no monitoramento sobre as políticas públicas.

Com o passar do tempo, as pessoas participantes no controle social passam a entender como funcionam as políticas, e passam a intervir com mais qualidade. Mas este processo de aprendizado e formação é continuado e permanente, e deve ser sustentado nas organizações da sociedade.

A sociedade tem o papel importante de cobrar para que sejam garantidos os mecanismos de controle social previstos em lei, bem como o acesso as informações necessárias para efetivar o controle. Tem o dever de pressionar a criação de novos mecanismos, para que se amplie o alcance do controle social e a democratização do estado, tanto nas políticas em que já existem mecanismos de controle social como em outras áreas onde estes mecanismos não avançaram ainda. Em casos descumprimento do que está previsto em lei e esgotadas as possibilidades de diálogo, o Ministério Público pode ser acionado para cumprir papel importante na defesa de direitos e do controle social.

## **CAPITAL SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO**

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

Para que haja desenvolvimento é necessário que haja alterações do capital humano e do capital social, que garantam uma convergência dinâmica com o meio, uma capacidade continua de adaptação e conversação.

Nos últimos tempos cresce a discussão sobre capital social. Os teóricos Tocqueville (1977) e Coleman (1983), já afirmavam que, quanto maior a participação dos indivíduos em associações comunitárias, valorizando as normas e regras democráticas, maior seria a contribuição para o funcionamento e concretização da democracia. Por conta disso, nos últimos anos, presenciamos uma desilusão com os rumos da democracia, com o descrédito e a desconfiança, que mostra o mau desempenho dos governantes.



Mesmo assim, não se pode definir o conceito de capital social como se ele se tratasse de um conceito homogêneo, pois envolve uma ligação de valores sociais que promovem tanto a ação individual quanto a ação da coletividade. Sendo assim, o problema teórico do capital social continua a se desenvolver. Hanifan em 1916, foi um dos autores que deram início nos estudos e utilizar o termo capital social nos meios acadêmicos.

Atualmente, a discussão se alastrou e estudiosos tais como: Bourdieu (1983; 1985; 1986), Coleman (1988, 1990), Putnam (1993, 1995), Narayan e Pritchett (1997), Woolcock (1998), Bernardo Kliksberg (2001), têm contribuído para a sua disseminação e aplicabilidade.

Hanifan (1916, p. 130) conceituou capital social como “[...] esses ativos tangíveis que contam para a maioria das pessoas na vivência diária: denominadas de confiança, companheirismo, simpatia e relações sociais entre os indivíduos e as famílias que integram uma unidade social [...].”

Logo após a conceituação inicial de Hanifan, o termo capital social desapareceu da literatura durante várias décadas, vindo a ser retornado no final da década de setenta em diversos campos científicos. Foi o sociólogo Bourdieu (1985, p. 47), conceituou capital social, como sendo “[...] as redes permanentes que pertencem a um grupo que asseguram a seus membros um conjunto de recursos atuais e potenciais”. Mais tarde, em 1888, com James Coleman, na sociologia da educação e Robert Putnam (1996), baseados nas ciências políticas, que o conceito capital social passou a ter maior expressão. Coleman (1888, p. 87) imagina o capital social como “[...] os aspectos da estrutura social que facilitam certas ações comuns dos agentes dentro da estrutura”.

Mas pelo entendimento de Woolcock (2002), está nascendo na literatura recente, um consenso quanto a essência da definição de capital social. Esta essência consiste na afirmação de que o capital social refere-se às normas e redes que facilitam a ação coletiva. Putnam, de forma parecida, entende capital social como os aspectos das organizações sociais, tais como as redes, as normas e a confiança que permitem a ação e a cooperação para o benefício mútuo no desenvolvimento e na democracia.

E, Castilho (2002, p.09), refere-se ao seu acúmulo nos resultados do desenvolvimento social que:

Capital social se refere às relações sociais que estão institucionalizadas na forma de normas ou de redes sociais. Institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais.



Putnam (1998, 2000), Narayan (1999), Woolcock (2001), em estudos mais recentes apontam para três dimensões essenciais do capital social. Seriam elas: as redes aglutinadoras, redes pontes e finalmente as redes conectoras.

A primeira dimensão ocorre quando as pessoas estão unidas e interligadas entre si por laços fortes de amizade ou parentesco. Neste nível, predomina o sentimento de amizade e solidariedade, entre membros de famílias ou grupos com a mesma etnia. São as vinculações entre as pessoas que se associam para poder sobreviver. São as aglomerações formadas por pessoas que têm características semelhantes e, que juntas, resolvem problemas do grupo na sociedade. Na segunda dimensão, estão às redes denominadas pontes, que consistem no intercâmbio entre grupos sociais. São associações com maior mobilidade onde as relações sociais são horizontais objetivando bem comuns. E, a terceira, é denominada de conectora, que consiste na união entre as pessoas com o objetivo de buscar recursos ou poder junto às instituições estabelecidas, acesso a bancos, governos e outros.

Kliksberg (2003), discute que o campo do capital social é bastante amplo e está mergulhado em controvérsias, mas também é possível definir capital social acompanhado de quatro elementos essenciais: 1-clima de confiança existente em uma sociedade, tanto nas relações interpessoais, como para poderes e atores sociais chaves, com o quanto menor for a confiança entre os membros de uma comunidade, maior será a dependência de terceiros para proteger os acordos e obrigar a sua execução, mais gestores legais, tribunais, polícia; 2-a confiança nas instituições e nas elites diretivas decai, se reduz a governabilidade, com múltiplos efeitos negativos; 3-a capacidade de uma sociedade gerar formas de cooperação e associações com sinergia; 4-a consciência cívica, a atitude predominante para o coletivo desde o mais principal até o cuidado dos parques públicos, até a responsabilidade fiscal, e valores éticos preservados entre os integrantes de uma comunidade.

Estudos realizados pelo Banco Mundial (2003), mostram a correlação entre os níveis de confiança e mostram que o incremento da participação em organizações melhora o rendimento econômico dos camponeses desprovidos. Dados da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2004, demonstram que, quanto maior for o nível de confiança e associativismo, maior será o desenvolvimento econômico da região: "O capital social está associado a um nível mais elevado de confiança, cooperação, compromisso recíproco e coesão social", (OCDE, 2004) e pode ajudar nos resultados das instituições e das empresas. A confiança nas relações interpessoais pode aumentar a esperança de vida.



Quando se conquista acúmulo de capital social, o mesmo passa a promover um maior crescimento com maior igualdade, melhora a produtividade, como auxilia na segurança dos mais pobres e vulneráveis, de modo a proteger as comunidades, promover normas aceitáveis e reduzir a pobreza. O conceito o capital social apresenta uma polarização entre duas áreas teóricas.

Mas Putnam (1996) defende a aparência culturalista do capital social. Peter Evans (1997) defende a compreensão neo-institucionalista. Putnam entende o capital social como consequência de um processo cultural de longo prazo, ou seja, na evolução histórica do sistema político e na existência de pré-requisitos desenvolvimentistas que facilitam a implementação eficaz de políticas públicas. Refere-se como exemplo o norte da Itália como sendo a região mais desenvolvida por razões culturais herdadas da Idade Média.

Peter Evans (1997), na visão neo-institucionalista, entende que o capital social pode ser criado e desenvolvido sem, necessariamente, ter uma raiz histórica. Este autor defende o surgimento da autonomia institucional inserida no cotidiano da sociedade como sendo a fonte de utilização ótima de recursos disponíveis à coletividade, e ainda vê a possibilidade de uma sinergia entre o público e o privado, capaz de aumentar a capacidade de intervenção do Estado. Para Evans, sem a intermediação direta do Estado, os países em desenvolvimento não teriam qualquer possibilidade para industrialização, o autor defende a sinergia entre sociedade e Estado.

Putnam, em sua pesquisa na Itália, com objetivo de examinar as origens do governo eficaz, quais instituições tiveram bom desempenho e quais não tiveram, na tentativa de explicar as diferenças de desempenho institucional e a relação entre desempenho e natureza da comunidade na vida cívica, apoiando-se na teoria de Tocqueville, argumenta que a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias e por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. Putnam descobriu que em certas regiões da Itália houve maior engajamento cívico, ao passo que em outras houve uma política verticalmente estruturada, uma vida social caracterizada pela fragmentação e pelo isolamento e uma cultura dominada pela falta de confiança. Diz que é preciso conhecer as diferenças básicas da vida cívica de uma comunidade para, posteriormente, perceber o êxito e o fracasso das instituições, e acredita que a relação entre o desempenho institucional e a comunidade cívica leva inexoravelmente ao desenvolvimento da região. Para isso é necessário que se perceba a herança histórico-cultural da região.



Putnam (1995, p.67) salienta que, em uma comunidade ou uma sociedade abençoada por estoques significativos de capital social, redes sociais de compromisso cívico incitam a prática geral da reciprocidade e facilitam o surgimento da confiança mútua. Ainda, Putnam afirma que o capital social só foi possível ser construído graças à herança histórica que teve Itália, analisa um governo eficaz quando o mesmo não apenas considera as ações de seus cidadãos, mas age com eficácia em relação a tais demandas. Em suas investigações, ficou comprovado que o bom ou o mau funcionamento dos governos regionais estava ligado ao grau de implicação cívica. E com isso poderia explicar o distinto desempenho dos governos tanto do norte com o sul, desde antes do Renascimento nas diferentes cidades italianas. No sul, para enfrentar a antiga separação feudal, optou-se por uma solução hierárquica e verticalizada, enquanto que no norte, o padrão republicano permitiu o estímulo e o desenvolvimento de redes mais densas e supostamente mais horizontais. Putnam adere a teoria e o entendimento de comunidade cívica de Michael Walzer.

Diz Walzer (1995 p.164), que “[...] o interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica”.

Diferenciar a falta de disposição cívica, Putnam concorda com a teoria de Banfield (1958) de que uma das características da falta de virtude cívica é o "familismo amoral": "Maximizar a vantagem material e imediata da família nuclear; supor que todos os outros agirão da mesma forma". Espera que a comunidade cívica tenha o seu espírito público, e que os interesses individuais estejam submetidos aos interesses coletivos. Tocqueville (1997) dá importância à vocação dos americanos em formar organizações civis e políticas, estão sempre formando associações. Que não são apenas de caráter comercial e industrial, mas também de caráter religioso, moral, sérias, também fúteis, bastante genéricas e limitadas, imensamente grandes e muito pequenas. Putnam, após desenvolver pesquisas em vários países, chegou à conclusão de que as pessoas que se unem em associações têm maior consciência política, confiança social, participação política e competência cívica subjetiva. O desempenho de um governo regional está de algum modo, estreitamente relacionado com o caráter cívico da vida social e política da região. Para Putnam o civismo, tem a ver com igualdade e, também com engajamento da sociedade.

Quando se trata da discussão sobre capital social em políticas públicas com direção ao combate a pobreza e a exclusão social, pode-se discutir sobre empoderamento. Diz Durston (2000, p.33) que o “[...] empoderamento no contexto de uma



estratégia social é um processo seletivo consciente e intencional que tem como objetivo igualdade de oportunidades entre os atores sociais”.

A construção de capital social é uma estratégia de empoderamento de setores sociais, pois cria mecanismos próprios, mas devemos nos preocupar com um ponto importante, que se refere à falta da participação nas políticas públicas. Esta ausência pode ser uma possível explicação também para a desigualdade social.

## **O CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À INFORMAÇÃO**

Democracia seria regime de governo em que o povo é o legítimo dono do poder, que o exerce, direta ou indiretamente, por meio de representantes eleitos. Mas o que se observa, nos dias de hoje, seria de fato, democracia? Muitos sentidos são atribuídos ao conceito de democracia e quase todos os regimes políticos, ainda os mais rigorosos, asseguram ser democráticos.

Uma substância mínima à democracia seria o controle social, adotando duas classes: a) legítimo, que ocorre no momento das eleições de seus representantes e b) com repercussões jurídicas, quando o povo atua sobre as ações dos agentes públicos. O exercício de cidadania através do voto, mesmo consagrado como cláusula pétrea na Constituição de 1988, não vem sendo exercido de maneira tão eficaz, acreditando que o seu voto não fará a diferença, outros por acreditarem que não têm opção honesta. Já a atuação prática do povo sobre as ações dos agentes públicos pode ser vista de diversas formas: ação popular (lei nº 4.717/65); orçamento participativo (lei complementar nº 101/05); porém, atente-se ao controle social democrático em matéria de políticas públicas, para isso seria necessário uma redemocratização.

O processo de redemocratização reforçou o entendimento de jusfundamentalidade da dignidade da pessoa humana. No Brasil, o fenômeno surgiu com a constituição de 1988. Todo esse procedimento teve a discricionariedade da administração pública, estabelecendo um dever de atuação, não só pautado na obrigatoriedade, mas também na eficiência.

O povo aprendeu a demonstrar sua pretensão, a fiscalizar seus representantes, a procurar seus direitos. Mesmo com tal crescimento o povo não consegue alcançar o ponto ótimo da democratização, mas progride significativamente sua participação.

Na expressão de Raichelis (2000, p. 42), “[...] permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e



arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação das decisões”.

Ainda na constituição federal de 1988 encontram-se claros sinais da luta pela democratização da gestão pública, quando nela se garantiu, por exemplo, o princípio da gestão descentralizada e participativa. Nos artigos 204 e 227, a carta constitucional assegura a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal).

A “Constitucionalização do Direito” protege que o excesso no processo de “judicialização de políticas públicas” evidencia um risco para a sociedade. O excesso em matéria de “judicialização” acaba por dominar o controle social, que buscará sempre a atuação do Judiciário, como um poder supremo. Valle (2010), lembra que a principal crítica à potencialidade do controle social como estrutura de decisão em políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos fundamentais envolve, como dito anteriormente, ao desinteresse da massa. Esses desinteresses populares surgiram na maioria das vezes pela falta de informação entre a Administração Pública e seus administrados. Exemplo prático é a confusa redação do art.23 da constituição. Todos os entes federativos teriam competência comum para atuar nas situações arroladas em seus incisos.

A Suprema Corte tem instituído diretrizes a serem observados, que facilitarão o agir sociais em matéria de políticas públicas. Longe de se misturar na “escolha trágica” de prioridades a ser estabelecido pela Administração, qualquer tribunal tem tomado decisão a favor de direitos sociais pautados à saúde e educação.

É necessário trabalhar o orçamento para destinar parte de seus recursos para a garantia desses direitos fundamentais sociais. Mas mesmo com essas ações, é fácil encontrar grandes conflitos entre as demandas sociais e a priorização realizada pelo gestor Público. A participação popular torne-se apropriada fonte de direito administrativo, seja com a tradução das dificuldades identificadas pela sociedade e dirigidas diretamente ao Estado, seja pela proposta de soluções ainda não encontradas pela ciência.

## **A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

Através da inovação institucional, a década 90 será marcada, no país, por uma generalização do discurso da participação. Os mais diferentes atores sociais, tanto no âmbito da sociedade quanto do Estado, reivindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de um cenário de transformações, característico da oportuna



circunstância política brasileira, que possibilitou requalificar a temática da participação no que diz respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma às ações coletivas, baseado na categoria da cidadania e ao estabelecimento de novos espaços de discussão, formulação e decisão. Sendo assim, temas como participação, democracia, controle social e parceria não são conceitos com igual significado para todos os atores sociais.

Na década de 80, o método de mobilização social se energiza e ganha visibilidade ao tentar aglutinar esforços para o estabelecimento da nova ordem democrática no país. Escolhem como tema central a ampliação da participação política para os diferentes segmentos sociais organizados em torno de demandas pontuais, mas balançando para o conjunto da sociedade. No campo popular, proliferaram movimentos, associações e federações de moradores, conselhos populares, fóruns e plenárias que punham como utopia a participação na gestão pública (SILVA, 1997).

Na década de 90, tem destaque, devido à pressão e construção coletiva de espaços de gestão, as áreas que envolvem políticas de defesa dos direitos da criança e de assistência social. Através das novas leis criadas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essas políticas, marcadas tradicionalmente pelo paternalismo e clientelismo, submetidas ao controle social, exercido por movimentos, entidades profissionais e outros representantes da sociedade civil. Em outros termos, a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas ganhou relevância com a criação e ampliação de canais propositivos e deliberativos, como os fóruns e os conselhos gestores, de modo que temas como “[...] participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2000, p. 56).

Na participação cidadã, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. O conceito de participação cidadã está baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas, a partir de um debate também público. Assim, a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, posto que se dá ao longo de todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas.

O sentido da participação social está, por sua vez, fundado na ideia do desenvolvimento de uma “cultura cívica”, que implica comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações



sociais igualitárias e estruturas penetradas na confiança e na colaboração, proferidas em redes horizontais.

Como se observa esse método de mudança no cenário político brasileiro, que resultou na criação do modelo de gestão pública descentralizada e participativa, não foi instalada nem espontânea e nem pacificamente, já havia uma herança anterior, desenvolvidas pelos movimentos sociais e suas organizações. Em segundo lugar, foi necessária a vontade dos diversos segmentos políticos para que se avançasse na criação de novos espaços públicos, os quais, consoante Teixeira (2001, p. 46), “[...] são uma dimensão aberta, plural, permeável e autônoma, composta de arenas de interação social e baixa institucionalização”.

Nessa conjuntura, a participação da gestão dos interesses coletivos passa a significar também participar do governo da sociedade. Por isso que participação significa, segundo Teixeira (2001, p. 27),

‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

A maneira como as mudanças nas instituições governativas intervêm na afirmação do aparelho de governança democrática dos municípios brasileiro, entendendo-se por governança “novos padrões de interação entre governo e sociedade, baseada em arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e os atores sociais em um sistema político democrático”. Parece conexo que o envolvimento dos cidadãos na gestão pública acontece diretamente sobre as possibilidades e os padrões de interação entre o governo e a sociedade, onde a participação social é condição indispensável tanto para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais.

## **ANÁLISE GERAL**

Diante dos conteúdos expostos sobre os dois eixos principais do tema em exposição, a indagação inicial norteia agora esta reflexão. Assim, é possível se entender o que acontece com o controle social das políticas públicas, tendo como referência a teoria do capital social? Ao se retomar as principais definições de capital social estas indicam elementos que permitem se identificar até que ponto uma sociedade tem maior ou menor expressão de capital social. Para que o capital social produza um eficiente resultado numa sociedade é preciso que as pessoas e os grupos apresentem maior



participação dos indivíduos em associações comunitárias, valorizando as normas e regras democráticas sociais, políticas e econômicas, para promover as políticas públicas de sua responsabilidade com a cooperação do Estado e da União, como saúde, educação, cultura, moradia, saneamento, transporte, assistência social e meio ambiente. A participação da sociedade civil na elaboração de tais políticas públicas é fundamental para que elas se tornem eficazes.

A formação de capital social tem aspectos da estrutura social que facilitam certas ações comuns dos agentes na estrutura de socialização, associação e formas organizadas de comunicação da sociedade, na medida em que estas são estabelecidas. Tais estruturas podem favorecer para que haja acúmulo de capital social, que pode satisfazer de forma rápida suas necessidades sociais e que pode ter uma potencialidade suficiente para a melhora de forma fundamental as condições de vida em toda a comunidade.

O acúmulo de capital social pode promover um maior crescimento com maior igualdade, melhorar a produtividade, como auxiliar na segurança dos mais pobres e vulneráveis, de modo a proteger as comunidades, promover normas aceitáveis e reduzir a pobreza.

Portanto, diante de uma racionalidade a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias e por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. Por isso, atitudes mais cívicas aparecem facilmente quando uma determinada sociedade possui uma tradição de capital social. O capital social é consequência de um processo cultural de longo prazo, importante no sistema político e na existência de pré-requisitos desenvolvimentistas que facilitam a implementação eficaz de políticas públicas, que só serão eficientes se ocorrer a efetiva presença e participação de todos na sua formulação, execução, monitoramento. Desse modo, quanto mais participação da sociedade representada, mais competente serão os resultados das políticas públicas, logo se deduz que uma população participativa alcance sua finalidade, diante das suas ações discutidas nas organizações, para após serem discutido com o Estado, e efetuar decisões das ações a serem realizadas democraticamente. Porém, para atender ao controle social dentro de um espaço democrático em matéria de políticas públicas, seria necessário uma redemocratização.

O desempenho conjunto da sociedade no controle social servirá para pressionar os governantes disponibilizarem recursos para atender as ações locais para que as políticas públicas sejam eficientes e eficazes.



E, políticas públicas eficientes e eficazes, são indispensáveis para o desenvolvimento em qualquer dimensão (tanto social como econômica). São procedimentos decididos no momento de exercer o direito no controle social, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou união de interesses para a maioria da população, para isso depende do nível de capital social na mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir suas reivindicações.

O controle social pode ser conseguido tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, em acompanhar a avaliação das qualidades de gestão, execução das ações e aproveitamento dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública. Quando há ausência da sociedade civil no controle social, o interesse do Estado caracteriza a perspectiva de manter o que for mais conveniente para a classe dominante. No entanto, surge neste campo contraditório, outra perspectiva de controle social: a das classes subalternizadas para em uma perspectiva democrática, realizar o controle social.

Deste modo podemos dizer que conhecer o conceito de capital social é importante, pois se aprofunda a realidade de quem está a frente de resolver a situação de direitos e deveres, representam a via por meio da qual a sociedade penetra no Estado, para conhecê-lo, controlá-lo e interferir na sua estrutura administrativa, nos seus processos de legitimação e regulação, nas suas prioridades e objetivos.

Muitos dos direitos sociais foram implantados com um viés corporativista, visando atender as demandas dos segmentos mais organizados e com maior capacidade de pressão política. Desta forma, conhecer e exercer um efetivo controle sobre os governantes, sobre as políticas públicas e seus resultados, torna-se importante objetivos econômicos e sociais. Uma sociedade só é forte na coletividade e nunca no individualismo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao conceito de capital social adiciona-se aos conceitos de capital físico e humano, capital econômico e cultural, que possibilitam o benefício dos envolvidos nessas relações, de informações na organização de políticas públicas. Este conceito agrupa os processos de interação, normas, funcionalidade, redes sociais, comunidades, solidariedade, subjetividade.

Além dos aspectos acima mencionados, complementa-se com o que Fukuyama (1995) exemplifica ao relatar a perda, pela revolução soviética, das organizações pré-existentes edificadas pela igreja ortodoxa, com o desmembramento das relações sociais e



as dificuldades apresentadas pelo então novo regime em reparar normas de confiança. Fukuyama (1995) emprega o conceito para destacar a importância das organizações sociais e como o Estado pode extinguir recursos da sociedade.

O êxito de determinadas políticas pode ser explicado pela adequada mobilização de capital social, assim como a falha de outras pela não mobilização do capital social existente na sociedade.

As relações de confiança estabelecidas informalmente pelos indivíduos em suas organizações sociais e sua ampliação na sociedade podem resultar em benefícios coletivos.

A teoria do capital social permite, assim, analisar fenômenos presentes no comportamento social e que podem ser operacionalizado pelo controle social, na implementação de políticas públicas. Embora polêmica em sua empregabilidade, o conceito possui um caráter explicativo se formando num instrumental importante a ser utilizado ou mobilizado na busca de políticas para a construção efetiva de relações de confiança entre estado e sociedade e, daí, nos aproximarmos do que seriam boas políticas ou bons gestores.

## REFERÊNCIAS

BANFIELD, E.G. (1958) **The moral basis of a backward society**. New York: Free Press.

BANCO MUNDIAL (2003) **Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital (SC-IQ). Questionário integrado para Medir Capital Social (QI MCS), 2003**. Disponível em [http://poverty.worldbank.org/files/14753\\_qi-mcs.pdf](http://poverty.worldbank.org/files/14753_qi-mcs.pdf), acesso em outubro de 2003).

BOBBIO, N. (1993) **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UNB.

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

BRASIL (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal.

BRASIL (1998) Ministério da Saúde. **O SUS e o controle social: Guia de referencia para Conselheiros Municipais**. Brasília.

BRITO. Fernando de Azevedo Alves (s.d) **Brasil: 500 anos de cidadania**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2134>>. Acesso em: 22 de Dezembro de 2010.



BURAWOY, M. (1997) **The State and Economic Involution: Russia Through a China Lens**. In EVANS, Peter(editor). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley, University of Califórnia.

CAMPOS, Edval Bernardino e MACIEL, Carlos Alberto Batista (1997) **Conselhos Paritários: o enigma da participação e da gestão democrática**, in: *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 55. São Paulo: Cortez.

CASTILHOS, D.S.B. de. (2002) **Capital Social e Políticas Públicas: Um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do PRONAF**. 2002.172 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Porto Alegre: UFRGS.

COLEMAN, James S. (1988) **Capital social e a criação do capital humano**. *Jornal Americano de Sociologia*, 94, Suplemento.

COLEMAN, James S. ( 1990) **Foundations of social theory**. Cambridge, MA: Harvard University Press.

COLEMAN, J. (1984) **Foundations of social theory**. Cambridge: The Belknap press of Harvard University Press.

DURSTON,J. (2000) **Que és el capital social comunitário?** Santiago Del Chile: CEPAL.

DURKHEIM, Émile ( 2002) **As regras do método sociológico**. Trad.Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret.

EVANS, Peter (1997) *State-Society Synergy: Government and social capital in development*. Berkeley, IAS.

FAORO, Raymundo Faoro. (2001) **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo.

FUKUYAMA, Francis (1995) **Social Capital and the Global Economy**. *Foreign Affairs*, 74(5), September/October.

GOHN, Maria G. (2000) **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez.

HAM, Cristopher; HILL Michael (1993) **The policy process in the modern capitalist state**. Londres.

KLIKSBERG, Bernardo (2003) **Em prol de uma nova geração de políticas sociais**. Brasília: UNESCO.

NARAYAN, D. (1999) **Bonds and bridges: Social capital and poverty**, Policy Research Working Paper 2167, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.

OCDE. (2004) **Preliminary version of OCDE social expenditure database**. Paris: OCDE.



PORTES, Alexandro (1998) **Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology**. Annual Review of Sociology.

PUTNAM, R. D. (2002) **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 3ª Edição, Rio de Janeiro: Editora FGV.

PUTNAM, R. (1993) **Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press.

PUTNAM, R.D. (1995) Bowling alone: **America's declining social capital**. In. Journal of Democracy.

PUTNAM, R.D. (1993) **La tradizione civica nelle regioni italiane**. Milano: Mondadori.

PUTNAM, Robert (1993) **A Comunidade Próspera**. In. **Prospeto Americano**, 13, Mola.

PUTNAM, Robert D. (1995) Rolando Sozinho: **capital social declinando na América**. In. **Jornal da democracia**.

PUTNAM, Robert (2000) Bowling Alone: **The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon & Schuster.

PUTNAM, Robert (2000) **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

RAICHELIS, Raquel (2000) **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**. 2ª edição, Editora Cortez, São Paulo.

SILVA, Maria do Rosário de F. (1997) **A revitalização do local como espaço de constituição de uma nova noção de cidadania**. In: BAPTISTA, Dulce (Org.) **Cidadania e subjetividade: novos contornos e múltiplos sujeitos**. São Paulo: Imaginário.

TEIXEIRA, Elenaldo (2001) **O local e o global: desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1977) **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia/EDUSP.

TONNIES. Ferdinand (1995) **Para Ler Ferdinand Tönnies**. Ed. Edusp. São Paulo.

VALLE, Vanice Lírio do (2010) **Função Administrativa e orçamento: espaço negligenciado de efetividade de direitos fundamentais**. Revista Carioca de Direito, Volume I.

WALZER, Michael (1995) **The civil Society Argument**. In: BEINER, Ronald (Ed.). **Theorizing Citizenship**. New York: State University of New York Press.

WOOLCOCK, Michael (2001) **The Place of Social capital in Understanding Social and Economic Outcomes**. In. **Canadian Journal of Policy Research/Revue canadienne de recherche sur les politiques**. Ottawa: Government of Canada's Policy Research Secretariat. Vol. 2.