

EFETIVIDADE DA GOVERNANÇA SOCIAL EM COMUNIDADES PERIFÉRICAS E DE EXCLUSÃO: ALGUMAS QUESTÕES DE FUNDO

MIRACY B. S. GUSTIN*

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O termo efetividade tem sido utilizado em inúmeros trabalhos das Ciências Sociais Aplicadas. Falta-lhe, contudo, um conceito que permita uma conexão mais direta com a esfera prática dos vários setores desse campo científico. Aqui se entenderá por *efetividade* a correlação entre cumprimento de objetivos pré-determinados – políticos ou jurídicos - com as demandas e necessidades de determinados grupos sociais ou comunidades em situação de exclusão ou de risco. O termo comunidade, da mesma forma, tem sido usado com uma conceituação bastante genérica e imprecisa. Comunidade, muitas vezes, tem sido considerada como sinônimo de grandes regiões urbanas, de grupamentos demográficos ou de camadas sociais imprecisas (comunidades religiosas, de gênero,

* Professora Associada da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. Pós-Doutora pela Universidade de Barcelona – CAPES. Doutora em Filosofia do Direito – UFMG. Mestre em Ciência Política. Especialista em Metodologia do Ensino e da Pesquisa pela Universidade de Michigan, EUA. Coordenadora do Programa Pólos de Cidadania.

** As reflexões deste artigo iniciaram-se em discussões do Conselho Pedagógico do Instituto de Governança Social de Minas Gerais (IGS) e nas experiências de campo do Programa Pólos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG. Um breve resumo de partes deste artigo foi publicado pela Revista do IGS.

dentre outras). Para fundamentar melhor os argumentos que serão desenvolvidos neste artigo, considerar-se-á como *comunidade* grupos sociais que se estruturaram em torno de certos interesses recíprocos e que promovem um sentimento de solidariedade capaz de permitir o surgimento de uma coesão interna com um potencial transformador em determinados momentos. Ou seja, uma comunidade se constitui na história de determinadas camadas sociais, mas não pode ser considerada como correspondente a essa camada em sua totalidade. Assim, uma comunidade pode se constituir durante determinado período e, posteriormente se desfazer, ao se realizar o interesse que lhe deu origem. Algumas outras, ao contrário se perenizam por cultivarem interesses que têm natureza abrangente e mediata.

Alguns outros conceitos necessitam ser esclarecidos antes de se iniciar uma argumentação mais substantiva sobre o tema. Primeiro, porque o tema será relacionado a “periferias” e não de forma genérica. Duas razões são explicativas dessa opção: uma delas de cunho estrutural, a outra ideológica. A atual crise do capitalismo financeiro internacional não deve ser omitida. Por essa razão, deve-se abordar antes a questão das periferias internacionais e não apenas aqueles setores periféricos que se localizam no interior dos países, em especial do Brasil. A situação de países periféricos frente à internacionalização das relações não deve ser compreendida, no atual momento, apenas como um processo econômico-financeiro ou de comunicação ampliada, este último propiciado pela expansão ilimitada da era digital. O processo de internacionalização das relações será aqui entendido como uma sucessão de mudanças que geraram exclusões diversas: desde a exclusão de grandes regiões geográficas e de nações, até a constituição de grandes aglomerados de favelamento urbano e a exclusão de grupos sociais com interesses específicos ou comunidades. Como afirmado desde o início, comunidade, neste artigo, não terá uma definição correspondente a um espaço político ou geográfico determinado, mas a um conceito

sociológico que se relaciona a determinadas relações entre ou intra grupos sociais que concorrem para o surgimento de interesses determinados e que, por conseguinte, promovem uma coesão mais evidente.

Os padrões tecnológicos e econômicos prevalentes até o atual momento e após a segunda metade do século XX conduziram inúmeros grupos sociais ao desemprego e subemprego, ao isolamento nas cidades e a todo tipo de exclusão e de exploração. Começou-se a pensar recorrentemente na possibilidade de se estabelecer políticas internas que pudessem minimizar, de alguma forma, esses efeitos perniciosos dessa ordem sócio-econômica sobre as camadas sociais mais fragilizadas. Gradualmente, começou-se a discutir, no âmbito acadêmico-científico e em fóruns internacionais, sobre a necessidade imediata de políticas públicas que concretizassem modelos de governança social que permitissem uma aproximação maior entre governo/sociedade organizada. Os fundamentos teóricos dessas reflexões giravam em torno da suposição de que em condições adversas e de exclusão, quando as políticas públicas permitem a geração de injustiças sociais evidentes, tornar-se-ia inevitável uma nova lógica que pudesse instituir efetivas reações locais de proteção aos direitos fundamentais e humanos. A apresentação dos parâmetros que devem fundamentar essa nova lógica de inclusão e de preservação dos direitos fundamentais e humanos é o núcleo temático primordial deste texto.

Antes, porém, torna-se indispensável uma primeira aproximação ao conceito de governança social. Define-se, neste artigo, como governança social algumas formas criativas de atribuição de competência às organizações que trabalham diretamente com populações ou segmentos sociais que necessitam se capacitar para resolverem necessidades ou demandas específicas. As equipes de governança social devem buscar a articulação entre grupos ou organizações da sociedade civil com esferas administrativas estatais para uma atuação que permita a otimização de ações. Para que isto

ocorra são indispensáveis iniciativas formadoras que construam novas formas de conceber a atuação conjunta desses dois segmentos. A governança social deve ser uma pedagogia de vivências e de experiências no sentido de um aprendizado das organizações de base das formas de atuação social que tenham como produto uma ação com efetividade. Por essas razões, propõe-se que a governança social quando voltada para comunidades fragilizadas pela pobreza e pela exclusão sócio-cultural deve assumir, como estratégia prioritária, o incentivo à constituição de capital social e humano e a ação por meio de redes sociais mistas ou, até mesmo, de configuração informal. Isto se deve dar muito especialmente nas regiões maior depauperamento e em situação de incapacidade de sobrevivência com bem-estar.

Essa ação pode ser direta, a partir de suas próprias organizações de base, ou indireta, por meio da ação do Estado. Nessas duas formas será indispensável uma atuação a partir de levantamentos sistemáticos e de intervenções que permitam o fortalecimento das ações dessas organizações (governamentais ou não-governamentais). Daí porque a constituição de redes permitirá maior fortalecimento desses locais onde a governança social é acompanhada da constituição de capital social e humano. Essas redes sociais conectadas com a constituição de capital social e humano poderão permitir uma atuação emancipada e que suponham a transformação de condutas tradicionais que possuam um conteúdo de subalternidade desses grupos ou comunidades.

2. O QUE MUDAR E EM QUAL DIREÇÃO?

Ao se referir, neste texto, a regiões de depauperamento social não se pensa apenas nas estatísticas econômicas em relação às taxas de pobreza/indigência superiores a 40%, considerada tão só a renda familiar. Essas regiões, setores ou grupamentos apresentam outros fatores sociais e ambientais que tornam mais severa essa condição, ou seja, a sobrevivência em grandes aglomerações domiciliares, em

geral de favelamento (aglomerações de grande empobrecimento material), a ausência de serviços básicos como o acesso a esgotos sanitários, à água potável, à coleta de lixo, ao fornecimento de luz elétrica nos domicílios e nas vias públicas, a exposição a altos níveis de violência e a falta de segurança pública, dentre outros fatores que tornam mais severos os índices de pobreza, segundo a renda.

A fragilidade da recuperação econômica brasileira tem sido evidente. Desde a década de 90 a renda per capita da população ficou praticamente estacionária. Nas maiores cidades, as estatísticas demonstram que a concentração de renda intensifica-se ou permanece sem alterações. O desenvolvimento auto-sustentado brasileiro tem sido tema recorrente. Lembre-se da recomendação, já de algum tempo, feita por Arruda Sampaio:

A noção de desenvolvimento diz respeito à capacidade de o Homem controlar o seu destino (...) o desenvolvimento requer como condição *sine qua non* um mínimo de equidade social (...) é combinar aumento progressivo da riqueza da Nação e crescente elevação do bem estar do conjunto da população¹.

Isto, contudo, não tem sido obtido de forma ampliada. Tem-se acompanhado as tendências internacionais e alimentado o caráter financeiro de valorização da riqueza no país com uma contração de gastos públicos, muito especialmente em setores de manutenção de bem-estar e de desenvolvimento sustentável de comunidades. São incentivados programas assistencialistas que, de certa forma, encobrem as reais necessidades e demandas das populações mais empobrecidas.

Não se deve esquecer que as chamadas necessidades fundamentais relacionam-se, de forma direta, ao princípio da igualdade material. Sendo assim, as políticas públicas, em especial quando

1 SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. O impasse do desenvolvimento nacional. *Desemprego Zero*. Disponível em : www.desempregozero.org.br Atualização:16/07/08.

consideram a possibilidade de governança social, deveriam definir como imperativo humano de primeira ordem a capacidade de igual acesso a bens e serviços, ou seja, sem a realização das necessidades humanas mínimas não só estão descumpridos os direitos fundamentais e humanos, bem como estão sendo diminuídas todas as possibilidades de uma sociedade que, mesmo não convivendo na abundância, possa distribuir os bens disponíveis àqueles que mais necessitam deles. Na atual crise do capitalismo financeiro internacional, isto será, por certo, reivindicado mais fortemente. Não há como evitar o repensamento das diretrizes da economia internacional e das alternativas mais viáveis para minimizar efeitos altamente perversos para todos. Essas alternativas serão, sem dúvida, localizadas. Não serão mais possíveis “fórmulas” genéricas e baixamente inclusivas.

É bastante visível que há nos países periféricos, como o Brasil, uma apatia em relação às mudanças efetivas que possam recompor o bem-estar social e atribuir maior dignidade humana às alternativas de desenvolvimento social. Essa desesperança abala a eticidade de um propalado acordo político entre Estado e sociedade e, com ela, também se deteriora a manutenção das relações democráticas e solidárias para um razoável funcionamento da economia e a sustentação da governabilidade.

Esse é um desafio que pressupõe administrações modernas que possam selecionar, com lucidez política, aquelas ações sociais que sejam prioritárias para um desenvolvimento sustentável e participativo. O velho modelo de políticas sociais assistencialistas já se exauriu. Da mesma forma as pregações quanto a um Estado mínimo. A condição ideal seria alcançada, portanto, quando o Estado se tornasse capaz de responder às reivindicações coletivas para uma inclusão sócio-econômica eficaz dos grupos marginalizados.

Pelas demonstrações, razões e conceitos expostos até o momento, é que se acredita, neste artigo, que uma metodologia efetiva

de constituição de capital social e humano para a minimização de exclusões, dentre estas aquela derivada da situação de pobreza e de indigência, poderia gradualmente reverter em parte esse quadro de desenvolvimento social negativo. Esta metodologia poderá estar conectada à formação de redes sociais para o fortalecimento desse tipo de política pública. Assistencialismos, populismos de toda espécie e distanciamento dos problemas sócio-culturais mais sérios são formas governamentais de ocultamento da realidade de nossa atual sociedade.

3. GOVERNANÇA SOCIAL E CAPITAL SOCIAL E HUMANO COMO ALTERNATIVAS DE INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA.

Pode-se deduzir, pelo exposto, que o desenvolvimento econômico não deve estar desconectado de sua organização social e de suas formas culturais de mudanças e de seu próprio modo de entender e de realizar essas transformações. Ou seja, o desenvolvimento econômico não pode se realizar por si, como um ente sobrenatural que dita as regras e normas de uma sociedade, como seu algoz, e sim como um dos elementos de parceria para o desenvolvimento dessa sociedade como um todo.

O documento final da “Conferência Regional sobre Capital Social y Pobreza”, realizada em Santiago do Chile, na sede da CEPAL, em 2001, traz indicações importantes sobre a relação capital social e pobreza que merecem ser analisadas para, em seguida, se apresentar uma metodologia de capital social e humano, núcleo principal deste artigo e cuja proposta surgiu da experiência de campo dos vários projetos do Programa “Pólos de Cidadania”, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

3.1. O conteúdo da proposta dessa Conferência

Um dos produtos da Conferência foi a discussão sobre o melhor conceito de capital social. De início, sustentou-se que o

conceito teria surgido de campos disciplinares diferenciados, como uma aproximação para a abordagem das conexões entre as relações econômicas e as relações sociais em um único sistema e identificar, segundo esse marco, as forças sociais que interagem com os processos de desenvolvimento.

O referido documento trabalha com sinergias entre as relações econômicas e sociais entendendo-se que seus efeitos poderão contribuir para melhorar as políticas contra a pobreza. O conceito final de capital social que foi indicado por especialistas e representantes de países integrantes desse Encontro é o que se segue:

Capital social é o conjunto de normas, instituições e organizações que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas, as comunidades e a sociedade em seu conjunto¹.

Deve-se ressaltar que os integrantes da Conferência concluíram que capital social é um paradigma que não se restringe ao capital social tradicionalmente conceituado. Refere-se, porém, ao sistema complexo da sociedade humana, desde uma comunidade de interesses local, um bairro, uma região ou, até mesmo, a uma sociedade nacional.

O documento - síntese da Conferência apresenta algumas utilidades que são próprias ao enfoque de capital social e que contribuem para um conjunto de benefícios. Dentre outros:

- Produz bens públicos ou benefícios para o conjunto da sociedade.
- Facilita a constituição de organizações produtivas e de gestão efetiva de base: empresas associativas de todos os tipos.
- Facilita o surgimento de novos atores sociais e de sociedades civis que apresentam maiores competências sócio-culturais. Este processo de empoderamento é um elemento chave para a superação da pobreza material.

O documento conclui que, em primeiro lugar, torna-se crucial investir na capacidade organizativa dos pobres. E isto se deve dar em dois níveis: no micro, em que se investe na criação de associações e, no macro, atuando na mudança de regulamentos e leis para o apoio e sustentação da atividade associativa.

Sobre a utilidade do capital social o documento demonstra que uma das causas da pobreza é justamente a destruição ou perda de redes de apoio das pessoas e das famílias. Isto não deve ser entendido, entretanto, que o capital social seja patrimônio dos pobres. Frequentemente, diz o documento, as classes sociais superiores são ricas em capital social, como o associativismo dos empresários, por exemplo, que constituem verdadeiras redes de cooperação e reciprocidade. O documento reitera, contudo, a necessidade de se potencializar as capacidades dos pobres para a formação de seu capital social, sem paternalismos. É indispensável entender que a aplicação de um conceito adequadamente formulado de capital social e humano ajuda à compreensão da reprodução das desigualdades sociais, ou melhor, o desempenho de papéis que tradicionalmente foram descurados, tais como: o papel da educação, das relações sociais e familiares, do estímulo às relações de solidariedade e de amizade, dentre outros.

O documento mostra, por exemplo, como na sociedade moderna é reiterada a formação de grupos sociais excludentes e excluídos que conduzem a uma estratificação que se reproduz por gerações. Ao final, afirma-se ser importante o debate sobre capital social por ser uma alternativa de intervenção social que permite a compreensão das razões porque alguns programas anti-pobreza tiveram êxito e outros fracassaram.

4. UMA METODOLOGIA DE CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL SOCIAL E HUMANO PARA MINIMIZAÇÃO DE SITUAÇÕES DE RISCO E DE EXCLUSÃO SOCIAL.

O sistema-mundo, ou a internacionalização de relações, referida no início deste artigo, ao mesmo tempo em que informa, comunica e inclui camadas intelectuais e as elites política e econômica, além das camadas médias das sociedades, é, também, um fenômeno que acarreta grandes exclusões e que distancia de forma cada vez mais evidente as camadas mais pobres das sociedades de seus demais setores. No atual momento internacional, ter acesso à informática e a todos os mecanismos da era digital é um privilégio de alguns e que marginaliza inúmeros segmentos sociais que passam a ser excedentes.

Este fenômeno, na atualidade, não se restringe aos países periféricos, também os desenvolvidos foram afetados pela ampliação do crédito, do desemprego e pela flexibilização crescente das relações de trabalho. Porém, ainda são os países periféricos, ou do chamado Terceiro Mundo, que mais sofrem os impactos dessas relações, quer por não estarem preparados para a efetivação de políticas sociais mais proativas, quer por terem acumulado, historicamente, enormes segmentos sociais de pobreza e de indigência. O sonho da inclusão desses países no sistema-mundo capitalista esvai-se com o passar dos tempos e seus problemas internos se multiplicam, apesar da atual crise do capitalismo financeiro internacional que parece estar afetando também os mais ricos.

Em nosso país, o aprofundamento das necessidades básicas é evidente, ou seja, há uma incapacidade de acesso à moradia sustentável (domicílio dotado de acesso a água potável, luz elétrica e esgoto sanitário, e regularização da propriedade); uma inviabilidade de se inserir em ambiente também sustentável (ruas calçadas e ajardinadas, córregos urbanos preservados, casas com distâncias

dos vizinhos segundo a legislação, etc); uma desarticulação crescente do acesso a bens e serviços (transporte coletivo nos bairros de maior pobreza, coleta de lixo, serviços de educação e de saúde de qualidade, áreas de esporte e lazer, dentre outros).

Todos esses fatores colocam em situação de risco grandes segmentos sociais urbanos de menor potencial de geração de renda e de altas taxas de desemprego ou de subemprego. Além dos riscos e dos danos em razão do aprofundamento das necessidades básicas ocorrem, ainda, em razão de todos os fatores citados, a multiplicidade de ocorrências de violências intra e extradomiciliares.

Todos esses fatores de degradação humana foram vivenciados na prática pelos integrantes do Programa “Pólos de Cidadania”, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, que atuam há mais de quatorze anos nas áreas ou aglomerados de favelamentos da cidade de Belo Horizonte. As áreas em que o Programa atua ou atuou (Aglomerado Santa Lúcia, Aglomerado da Serra, Jardim Felicidade, Vila Acaba Mundo e cidades do Médio Vale do Jequitinhonha) representam em torno de 190.000 moradores. Talvez, bem mais do que essa grandeza tendo em vista a precariedade de nossas estatísticas.

Todos os problemas e necessidades fundamentais dessas populações de extrema pobreza levaram o Programa a procurar alternativas para a minimização ou superação dos riscos e danos que acometem esses segmentos sociais diuturnamente. O desemprego e deteriorações de vida de todos os tipos, os domicílios em locais de desabamentos iminentes, a exploração sexual de crianças e adolescentes, a fome ou a falta de nutrientes mínimos para uma sobrevivência sadia (especialmente de crianças e idosos) são riscos e danos que interferem sobre as condições de realização de cidadania e de dignidade dos moradores dessas localidades.

O Programa Pólos tem procurado diversas alternativas de desenvolvimento sócio-econômico e de inclusão desses grupos

empobrecidos e, no momento, atua com a proposta de constituição de capital social e humano e de formação de redes sociais mistas. Essas propostas metodológicas estruturam-se a partir de três núcleos temáticos fundamentais: cidadania, subjetividade e emancipação.

Conceitua-se **cidadania** como a democratização de relações para a sustentação da diversidade. Essa diversidade pode ser étnica, religiosa, de gênero, sócio-econômica, dentre outros. A cidadania poderá ser construída e realizada quer em espaços domésticos, produtivos ou político-comunitários. O pressuposto mais importante desse núcleo teórico é o resgate do princípio de comunidade que, por sua vez, deve pressupor relações horizontalizadas e coextensivas e, ao mesmo tempo, o estímulo ao desenvolvimento de competências interpessoais e coletivas.

A **subjetividade**, segundo eixo teórico, deve ser entendida como a capacidade de autocompreensão e de responsabilidade do indivíduo em relação a si mesmo e ao seu entorno social, demonstrando competência criativa que permita a expressão de uma personalidade autônoma e crítica no julgamento do desenvolvimento de sua comunidade e de suas formas de apoio a esse desenvolvimento.

Entende-se por **emancipação de grupos populacionais** a capacidade de permanente reavaliação das estruturas sociais, políticas, culturais e econômicas do seu entorno, com o propósito de ampliação das condições jurídico-democráticas de sua comunidade e de aprofundamento da organização e do associativismo com o objetivo de efetivação das condições políticas pelas mudanças essenciais na vida dessa sociedade para sua inclusão efetiva no contexto social mais abrangente.

Considerando as necessidades, danos e demandas dessas localidades e os núcleos teórico-metodológicos do Programa é que

finalmente se optou pela conjugação: constituição de capital social/formação de redes sociais mistas ou informais.

A partir da experiência do Programa nessas localidades e em outras de igual ou maior exclusão social e risco, entendeu-se que capital social e humano deve ser concebido como a **existência de relações de solidariedade e de confiabilidade entre os indivíduos, grupos e coletivos, inclusive a capacidade de mobilização e de organização comunitárias, traduzindo um senso de responsabilidade da própria população sobre seus rumos e sobre a inserção de cada um no todo**. Estes elementos subjetivos manifestam-se em ganhos concretos sobre a resolução de seus problemas, por possibilitarem maior acesso aos direitos e consequente melhoria da qualidade de vida e de bem-estar. A comunidade passa a atuar como sujeito compreensivo e participante em seu meio social, ao invés de mero beneficiário de assistencialismos e/ou de clientelismos.

Por essas razões, as ações dessa metodologia devem ultrapassar o âmbito das atuações conjunturalmente emergenciais, apesar de algumas vezes estas serem necessárias. Os mecanismos de ação e os resultados devem ocorrer de forma enraizada e permanente no cotidiano das comunidades, mediante a revisão de práticas sociais, no sentido de favorecer a mobilização e a organização popular. Enfoca-se, prioritariamente, a instauração de práticas solidárias e o processo emancipador dos sujeitos individuais e coletivos.

Uma das questões a serem obtidas pela constituição de capital social e humano em determinada comunidade é, fundamentalmente, torná-la **emancipada**, ou seja, capaz de dialogar, influenciar, deliberar e intervir nas decisões do poder público e/ou da própria comunidade, percebendo-se efetivamente como um ator social capaz de atuar na solução de seus problemas a partir de relações de organização e de solidariedade, minimizando a reiteração das diversas formas de danos econômicos e sociais. Além disso, poder atuar de forma incisiva quanto aos seus próprios interesses.

A metodologia sustenta-se a partir de uma conexão da teoria com a prática e se estrutura nos conceitos de cidadania, intercompreensão, estabilidade social e emancipação. Trata-se, portanto, de uma linha metodológica qualitativa que prioriza o contato com problemas coletivos e ela própria realiza-se a partir da atuação coletiva, ou seja, deve-se priorizar ações, discussões e decisões de equipe, especialmente da rede social, utilizando-se do controle metodológico da intersubjetividade e da interdisciplinaridade. Os resultados devem ser processados nas e pelas comunidades, formando um círculo virtuoso de revisão de práticas sociais, de mobilização e de organização popular, favorecendo a cidadania comunitária. A observação, a escuta, a compreensão e a intervenção participativa são procedimentos primordiais que beneficiam a proposta de constituição de capital social.

Conjugada ou paralela às atividades de observação e de escuta, as formas de compreensão das situações devem se utilizar de procedimentos argumentativo-deliberativos que envolvam todos os integrantes e interlocutores da situação social onde se atua, a partir da ação da rede social mista e de todos os seu parceiros – da esfera pública ou privada – utilizando-se de estudos de caso, reuniões, debates, capacitações, seminários, conversas informais, ou seja, todo procedimento que seja fundamentalmente dialógico e que envolva o maior número de integrantes e lideranças da comunidade. A metodologia, a partir de sua técnica e procedimentos, constitui-se em um verdadeiro movimento pedagógico de transformação da situação tendo em vista a constituição de capital social e humano em um sentido emancipador.

Para a obtenção de efetividade dessa metodologia de constituição de capital social e humano são trabalhados dois valores que se entende como independentes, três outros valores derivados e constitutivos desses primeiros (dependentes) e um valor intervergente, que pode ou não ocorrer.

Os valores independentes, ou mais importantes, são a **inter-compreensão** e a **estabilidade**. Sem a realização desses elementos entende-se que não se atinge qualquer forma de capital social, quer em comunidades de baixa renda quer em outras onde o estrato social seja médio ou alto.

A **intercompreensão** deve ser construída ou detectada no sentido de inter-relacionamento e de identificação entre sujeitos e/ou grupos ou coletivos, a partir da vivência de uma história comum de problemas, riscos e de demandas. Esses sujeitos constroem relações de ajuda mútua, de forma organizada ou individual (apoio informal de ajuda, apoio em situações de risco, capacidade de mobilização). A intercompreensão envolve, assim, tanto relações que variam no sentido da solidariedade quanto no sentido da organização, com intensidades variadas. Desse valor social considerado independente decorrem os elementos derivados e seus constitutivos, ou seja, a **organização** e a **solidariedade**.

Do valor também independente da **estabilidade** decorre e é seu elemento constitutivo o **acesso a direitos**. Acredita-se que este último será proporcionado por políticas sociais da administração pública ou por outros meios próprios da sociedade civil (organização da comunidade em torno da reivindicação desses direitos, atuação de grupos não governamentais externos à comunidade, porém parceira desta, atuação da comunidade junto ao poder público ou mesmo relações mutualistas e solidárias, muitas vezes orientadas pela rede social) que deverão reforçar a estabilidade da população permitindo que ela permaneça em seu próprio local de moradia. A população em condições de estabilidade tende a manter melhores níveis de organização e de solidariedade, além de uma relação de conservação, manutenção e iniciativa de melhoria do ambiente externo e do próprio domicílio onde habita, além do envolvimento com a sustentabilidade de opções de desenvolvimento da comunidade.

A sensação de pertencimento à comunidade onde reside motiva a conquista de melhorias individuais e coletivas de vida e de bem-estar. Entende-se, ainda, que a obtenção do acesso aos direitos à saúde, à educação, ao lazer, à regularização fundiária, à moradia sustentável, bem como à geração de renda, são direitos e relações contínuas que contribuem para a estabilidade da população no local onde mora, melhorando-o e tornando-se mais viável a constituição de capital social que permitirá níveis menores de exclusão social, de empobrecimento e, ainda, níveis mais baixos de danos variados.

Do que se afirmou, pode-se depreender a necessidade das condições de sustentabilidade espacial, temporal, social e econômica. Esta última, proporcionada pela ação de redes sociais mistas ou, até mesmo, de redes informalmente constituídas.

Um dos projetos que tem sido implementado pelo Programa Pólos de Cidadania é aquele de constituição de **Cooperativas Populares** que, a partir de grupos de profissionais (comunidades de interesse) já existentes na localidade ou em formação, organizam-se para a geração de renda própria, uma das formas de superação do desemprego ou do subemprego e dos vários tipos de exploração. Esse associativismo cooperativo de produção, dentro dos parâmetros da economia solidária, permite uma geração de renda autônoma e estável, se bem orientado.

O elemento interveniente, que sustenta tanto a estabilidade quanto a intercompreensão, pode não ocorrer em todas as comunidades. Ela ocorre, no entanto, com mais freqüência, nas estruturas sociais de maior pobreza, como nos favelamentos. Esta variável consiste na existência de **comunidades consanguíneas** de médio e grande porte. Essas comunidades constituem-se de familiares que se agregam por necessidade de segurança e de sustentação da sobrevivência. De um modo geral, elas conseguem satisfazer suas necessidades básicas com efetividade e com maiores facilidades. Essas comunidades consanguíneas, apesar do termo, são muitas

vezes formadas por pessoas a elas agregadas pelo fenômeno do “compadrio”, por exemplo. Por um ato religioso de batismo dos filhos os compadres e comadres tornam-se membros dessas extensas famílias, apesar da não-consanguinidade. Nelas se formam verdadeiras redes naturais e informais de relacionamento que mantém tanto a estabilidade quanto a intercompreensão. Isto não significa que nessas famílias não ocorram violências intradomiciliares e danos morais sérios. Supõe-se, entretanto, que elas consigam superar esses problemas a partir dos tradicionais conselhos familiares. As regularizações fundiárias ou qualquer outro tipo de ação governamental não deverá desagregar esse tipo de estrutura social que, afinal, é capaz de possibilitar solidariedade e estabilidade na ação de constituição de capital social e humano.

A constituição/incremento de capital social em estratos sociais de pobreza ou indigência poderá, a partir da experiência do Programa Pólos de Cidadania, em áreas de exclusão sócio-econômica, possibilitar:

- oportunidades que permitam aos indivíduos e aos grupos, ou coletividade, adquirir capacidades efetivas de minimização de danos, privações ou sofrimentos graves e, assim, ampliar suas potencialidades de atividade criativa e interativa, cuja pré-condição é a autonomia;
- potencialidades de aprendizagem, de criatividade e de inovação do ser humano, permitindo-lhe, a partir da condição de crescente autonomia, ser capaz de transcender uma visão de um discurso comunitário tópico e os limites de uma linguagem normativa particular, possibilitando um processo de emancipação do ser humano, apesar de suas condições adversas de vida. Esse ser, a partir da expansão das relações democráticas, torna-se capaz de desvendar e de compreender as variadas formas de exclusão e de violências do mundo contemporâneo;

- situações de formação de redes sociais que fortaleçam essas comunidades na realização de ações de intercompreensão e de solidariedade.

5. A IMPORTÂNCIA DE REDES SOCIAIS MISTAS PARA A EFETIVIDADE DA CONSTITUIÇÃO/INCREMENTO DE CAPITAL SOCIAL E HUMANO E DE GOVERNANÇA SOCIAL

A atual proposta de constituição/incremento de capital social dá-se, pela presente metodologia, em espaços de pobreza, indigência e de exclusões sociais de todos os tipos. Nesses espaços de grandes aglomerações humanas, em razão dos variados danos e riscos que sofrem esses segmentos populacionais, os conflitos de maior ou menor magnitude são constantes. Por essa razão, entende-se que a metodologia de constituição e/ou incremento de capital social deve estar interconectada com a constituição de redes sociais mistas. Essas redes são, inclusive, de grande valor para a realização das ações de governança social, tal como antes definida. Por esse motivo, não se poderia apresentar uma metodologia sem seu complemento indispensável no sentido de que a constituição de capital social pudesse ter a efetividade necessária, ou seja, não apenas realizar seus próprios objetivos como, inclusive, responder às demandas e necessidades da população por maior harmonia, estabilidade de convivência e empoderamento de suas organizações.

A governança social deverá ter como objeto imediato de sua ação as comunidades representadas ou não pelo terceiro setor, e não a sociedade como um todo que, tradicionalmente era concebida como um conjunto de indivíduos em seu sentido biológico e antropológico. Essas organizações do terceiro setor e as entidades da administração pública estarão envolvidas em redes de composição mista em um processo de comunicações e de intercompreensões que poderá reduzir a complexidade das demandas e das necessidades a partir de um processo de opções e de seleções, quer públicas ou privadas.

Assim, as redes para a constituição de capital social e humano formam-se tanto por relações interpessoais como pelas relações de grupamentos ou conjuntos, sejam eles familiares, comunitários ou institucionais. Este último no sentido correlacionado às estruturas administrativo-estatais. Portanto, na metodologia aqui proposta a noção de rede tem um papel relevante. Ela não é vista, contudo, como um novo tipo de associativismo. Essas redes devem comportar, também, os componentes da autonomia e da emancipação e devem ser do tipo misto, ou seja, constituem-se de organizações locais, da administração estatal, além de lideranças inescusavelmente legítimas dessas comunidades. Inúmeras vezes essas redes são constituídas por processos informais: conversas em filas de ônibus, contatos de vizinhanças, relações intra ou inter-familiares, dentre outros que permitirão ações que favoreçam o desenvolvimento de comunidades. Se este tipo se inicia na informalidade, para que tenha efetividade deverá se institucionalizar de alguma forma.

O pressuposto da formação dessas redes é a existência de um conjunto de organizações sociais motivadas por objetivos públicos e coletivos. Uma intencionalidade política que supõe a formação de novas formas de atuação coletiva e de novos atores, também solidariamente agrupados. Muito constantemente pode ocorrer a existência de um campo ético-político bastante fortalecido no qual sujeitos coletivos, com identidades diversas e relações sociais solidárias anteriores, transportam-se dos grupos locais para as esferas regionais, até mesmo estaduais ou federais. Esta expansão dependerá dos objetivos que perseguem e do nível de atuação autônoma e solidária de seus integrantes.

Algumas pesquisas demonstraram algo que pode parecer insatisfatório para o que se pressupõe tradicionalmente como fundamento de redes sociais, ou seja, alta coesão, lideranças legitimadas, nível educacional alto, posição de relevo na sociedade, dentre outros. Esses fundamentos seriam tidos como laços fortes. O produto dessas pesquisas definiram, contudo, que são os laços

fracos que atribuirão maior eficácia à ação em rede. Isto pode parecer contraditório com o que se afirmou até o momento. Mas, como conceber a importância de redes sociais em ambientes de extrema exclusão e pobreza, quando se sabe que é justamente ali que os laços que integram as redes são extremamente fracos? Por esse e outros motivos é que se propõe aqui a constituição de redes sociais mistas, ou melhor, a conjugação de laços sociais fortes e fracos para a sustentabilidade das intervenções da rede no sentido de constituição de capital social e humano. A necessidade da formação de redes deriva, pois, da fragilidade dos laços existentes nas comunidades periféricas.

6. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

As alternativas de obtenção de acesso aos direitos fundamentais em localidades de extrema exclusão (favelamento) e de comunidades periféricas exigem que seja atribuída às populações desses espaços sócio-culturais o status de sujeitos de sua própria história, no interior de um processo pedagógico edificante e emancipador. Há que se instaurar um processo onde as pessoas tornam-se atores conscientes de sua exclusão e de seus riscos e danos e das suas possibilidades de solução. Só assim, é que a adversidade poderá ser superada ou minimizada e poderá haver, ainda, a possibilidade de se governarem, de administrarem seus próprios interesses.

A pobreza e a miséria de praticamente metade da população brasileira, nega a existência de direitos fundamentais para todos e, muito mais, demonstra que a aplicação desses direitos é desigual e injusta. O discurso, genericamente aceito, de que os direitos humanos são para todos e que já foram inclusive constitucionalizados como direitos fundamentais, parece conspirar contra evidências não apenas estatísticas, mas visíveis e incontestes na conjuntura atual de nosso país. A pobreza e a degradação humanas estão aí e as políticas públicas parecem desconhecê-las.

Pobreza, indigência, desemprego e subemprego, exploração sexual, inexistência de moradia para todos, inúmeros danos e violências e visível degradação humana, põem em risco as relações democráticas e o Estado de Direito. Há, entretanto, a possibilidade de resgate desses direitos e, por consequência, o restabelecimento, pelo menos parcial, do Estado Democrático de Direito se essas populações excluídas e entregues às condições de pobreza e à indigência puderem, por meio da governança social e da constituição de capital social e humano, tornarem-se conscientes de que é possível o fortalecimento de suas organizações e de suas redes sociais no sentido de viabilizar um desenvolvimento sócio-econômico sustentável para a minimização das misérias, das violências e dos riscos.

Assim, talvez, seja possível atribuir efetividade ao que antes se afirmou, ou seja, a governança social deve ser considerada como um meio de atribuição de competência às organizações que trabalham diretamente com populações ou segmentos sociais que necessitam se capacitar segundo respostas a condições determinadas.

Por esse motivo, as equipes que trabalham com um sentido de ampliação das possibilidades de governabilidade social devem procurar a articulação entre grupos ou organizações da sociedade civil com esferas administrativas estatais de todos os níveis para uma atuação que otimize ações e envolvimento. Repita-se, a governança social deve ser uma pedagogia de vivências e de experiências no sentido de um aprendizado das organizações de base das formas de atuação social que tenham como produto uma ação com efetividade. Não sendo assim, tudo se transforma em mais uma ilusão administrativa.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AÑÓN Roig, María José. Necesidades y derechos: un ensayo de fundamentación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

ARNAUD, André Jean, DULCE, María José F. Sistemas Jurídicos: elementos para un análisis sociológico. Madrid: Universidad Carlos III, 1996.

BAIGES, Víctor Méndez. Sobre derechos humanos y democracia. In: CAPELLA, Juan Ramón et al. En el límite de los derechos. Barcelona: EUB, 1996. p.101-131.

BOISER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Santiago de Chile: ILPES, 1998.

CAMPOS, Germán J. Bidart. Teoría general de los derechos humanos. Buenos Aires, Argentina: Astrea, 1991

CAPELLA HERNÁNDEZ, Juan Ramón (coord). Transformaciones del derecho en la mundialización. Madrid: Consejo General del Poder Judicial; Mateu Cromo, 1999.

CAPELLA, Juan Ramón et al. El límite de los derechos. Barcelona: EUB, 1996.

CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004. Santiago de Chile: CEPAL/DDE, diciembre 2004.

CEPAL. Capital social y pobreza. Documento da conferência Regional sobre Capital Social y Pobreza. Santiago de Chile. CEPAL/REDE, 2001

CEPAL. Panorama social de América Latina 2004, Santiago de Chile: CEPAL/División de Desarrollo Social, noviembre, 2004

CEPAL/BADEINSO/REDESA. Ficha Técnica de la Base de Estadísticas e Indicadores Sociales. Pobreza y distribución del ingreso. Santiago de Chile: CEPAL/CELADE, 2003

COLEMAN, J. Foundations of social theory. Massachussets: Cambridge; Belknap Press, 1990.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Crescimento e emprego: perguntando ao governo. Internet: Alta Vista. Consulta: 17/02/2005

División de Desarrollo Social, noviembre, 2004.

DURLAF, Steven. What should policymakers know about economic complexity? (Working paper). Santa Fé: Santa Fé Institute, 1997.

FARIA, José Eduardo. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. Economia e Sociologia, nº59, São Paulo: Évora, 1995:5-39.

GUSTIN, Miracy B.S. Das necessidades humanas aos direitos: ensaio de Sociologia e Filosofia do Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. O impasse do desenvolvimento nacional. Desemprego Zero. Disponível em : www.desempregozero.org.br Atualização: 16/07/08.

SINGER, Paul. O Banco Central na contramão do desenvolvimento econômico e social. Desemprego Zero. Disponível em www.desempregozero.org.br Atualizado em 16/02/05.

STIGLITZ, Joseph. Toward a new paradigm for development strategies, policies and processes. Geneve: UNTAD, 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez.; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

