

ELEMENTOS PARA PENSAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO: A IMPORTÂNCIA DO CAPITAL SOCIAL

Simone Andrea Schwinn¹

Suelem Silveira Cardoso²

RESUMO: Mulheres e homens, governos e comunidades, devem tomar para si a tarefa de construção de políticas que considerem os fatores de discriminação, exclusão e fragilidades institucionais e sociais que permeiam a sociedade. Para isso, podem (ou devem) se utilizar do capital social para construção de políticas capazes de minorar e sanar as situações acima descritas. Às mulheres, a participação política historicamente foi renegada, afinal, culturalmente, os espaços de poder pertencem aos homens. Desta forma, ao tratar de políticas públicas, não é incomum que as atenções sejam direcionadas para os governos, desprezando o papel da sociedade na construção de políticas que lhe dizem respeito. O presente trabalho, a partir do método de revisão bibliográfica, objetiva analisar a interrelação entre políticas públicas com enfoque de gênero e capital social e, se esse fator interfere ou não na agenda das políticas públicas de gênero.

Palavras Chaves: Capital social. Gênero. Políticas Públicas.

ABSTRACT: Women and men, governments and communities must take on the task of constructing policies that consider the factors of discrimination, exclusion and institutional and social fragilities that permeate society. In order to do so, they can (or should) use social capital to build policies capable of mitigating and healing the situations described above. For women, political participation has historically been reneged, after all, culturally, the spaces of power belong to men. Thus, when dealing with public policies, it is not uncommon for attention to be directed to governments, neglecting the role of society in the construction of policies that concern it. The present work, based on the bibliographic review method, aims to analyze the interrelationship between public policies with a focus on gender and social capital, and whether or not this factor interferes in the gender public policy agenda.

Keywords: Social capital. Gender. Public Policies.

¹ Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, Área de concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Diversidade e Políticas Públicas, com Bolsa PROSUC/CAPES. Mestra em Direito pelo mesmo programa na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com Bolsa CNPq. Integrante do grupo de Pesquisa "Direito, Cidadania e Políticas Públicas", coordenado pela Prof.^a Pós Dra. Marli M. M. da Costa e vinculado ao PPGD da Unisc. Integrante da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRGS, do Núcleo de Pesquisas em Migrações da Região Sul-MIPESUL e do Grupo de Trabalho em Apoio a Refugiados e Imigrantes – GTARI UNISC. E-mail: ssimoneandrea@gmail.com

² Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, área de concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas. Integrante do grupo de pesquisa "Direito, Cidadania e Políticas Públicas", vinculado ao PPGD – UNISC. Especialista em Direito Constitucional pela Anhanguera – UNIDERP. Especializando em Direito Administrativo pelo Centro de Ensino Dom Alberto. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2013). Advogada OAB/RS 94480. E-mail: suelemcardoso11@gmail.com. Link para o *curriculum lattes*: <http://lattes.cnpq.br/6504322382368268>.

INTRODUÇÃO

O ser humano tem a necessidade de conviver em grupo. Essa forma de agir não se explica apenas pela necessidade alimentar ou até mesmo pela questão de segurança, deve-se principalmente às necessidades afetivas, psicológicas e espirituais. Dessa forma, a vivência em comunidade pode auxiliar o ser humano a se tornar mais pleno. Para Baumann (2003) o termo comunidade remete a algo bom, apresentando um significado acolhedor: “O que essa palavra evoca é tudo aquilo de que sentimos falta e de que precisamos para viver seguros e confiantes”. É na comunidade que o indivíduo sente-se compreendido, acolhido e seguro, afinal a solidariedade é pressuposto básico de sua configuração.

O presente trabalho defende que o capital social atua positivamente enquanto indutor de políticas públicas, com a ressalva de que tais políticas devem ter um viés de gênero, uma vez que, para enfrentar as disparidades latentes de poder entre homens e mulheres na sociedade, é preciso reconhecer o conflito e o fato de que gênero não é algo dado, mas algo construído.

O presente trabalho, a partir do método de revisão bibliográfica, objetiva assim, analisar a interrelação entre políticas públicas com enfoque de gênero e capital social e, se esse fator interfere ou não na agenda das políticas públicas de gênero. Para tanto, primeiramente serão feitos apontamentos acerca do que se entende por capital social, posteriormente discorrerá sobre políticas públicas e políticas públicas com viés de gênero e finalmente, analisará a influência do capital social para a agenda das políticas públicas de gênero.

1 APONTAMENTOS ACERCA DO CAPITAL SOCIAL

Aristóteles, nos primórdios da filosofia grega já defendia que o homem é um “animal político” por natureza e que ele somente atinge sua plenitude quando está inserido em uma comunidade (ARISTÓTELES, 1998). Trata-se de uma característica inerente ao ser humano: a necessidade de conviver com seus semelhantes. Essa necessidade de conviver em grupo perpassa as questões de segurança e satisfação alimentar, mas está intimamente relacionada às demandas psicológicas, afetivas, espirituais intrínsecas ao indivíduo.

Desde o surgimento e desenvolvimento da espécie humana, a cooperação é um componente fundamental para a convivência em grupo. Para Yuval Harari (2017) o *Homo sapiens* é um ser social por natureza, e essa característica de cooperação social, tem sido o fator essencial para a sua sobrevivência e reprodução. Essa característica de cooperação com um maior número de indivíduos é o motivo porque os *sapiens* governam o mundo e não outra espécie. São as relações de amizade, confiança e companheirismo dos integrantes de uma determinada comunidade que contribuem para o seu fortalecimento e sua manutenção.

A ausência de confiança entre os indivíduos de uma determinada sociedade acaba enfraquecendo os elos relacionais, e como reflexo há um enfraquecimento da própria comunidade. Portanto é muito importante que esses elos relacionais, de confiança e de moral sejam estreitos e fortes, e a essa característica dá-se o nome de capital social.

Foi James Coleman na década de 1980 quem deu início a um estudo mais sistemático acerca do conceito de capital social e a partir daí esse tema passou a ter relevância no mundo acadêmico, pois é visto como um dentre os diversos fatores que colaboram para desenvolvimento de uma região ou comunidade. Mas foi Robert Putnam quem popularizou o conceito de capital social, através da sua obra “Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna”, a qual teve uma grande repercussão. Putnam conclui que as regiões mais democráticas e com maior desenvolvimento econômico na Itália eram aquelas onde havia maior concentração de capital social. Porém, ainda há divergências acerca desse conceito dentre os estudiosos.

Conforme os ensinamentos de Putnam (2006, p. 177), “o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade facilitando ações coordenadas”. O autor trabalha com a ideia de uma comunidade cívica, que tem como primazia a valorização da responsabilidade, a colaboração entre os cidadãos e a preocupação com o outro.

O capital social é definido por Schmidt (2006, p. 1.760) como “conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital”.

Ainda sobre o tema, Schmidt e Perobelli (2011, p. 158) defendem que “o capital social diz respeito à intensidade e à qualidade das relações sociais entre determinados indivíduos de uma sociedade”. Para os autores, maior será o capital social existente dentro de uma determinada sociedade quanto mais elevada for à intensidade e a qualidade das relações sociais entre os indivíduos pertencentes a esta sociedade.

O progresso de uma determinada região possui uma íntima relação com o capital social ali presente. Nas regiões onde as questões comunitárias são mais latentes, maior será a presença do capital social, conforme comprovação de vários estudos. Em contraponto, quando maior for à individualidade presente em uma sociedade, menor tende a ser o seu capital social. (PUTNAM, 2006).

Assim como o desenvolvimento de determinadas regiões é maior em locais onde há confiança social, engajamento cívico e normas de reciprocidade, ou seja, há uma vasta reserva de capital social. Para Putnam (2006, p. 112) “tanto maior a participação em associações, maior a cultura cívica será, quanto maior a cultura cívica da região, mais eficaz será o seu governo”. A confiança social, a consciência e a participação política são mais elevadas em locais onde o espírito comunitário for mais latente.

A confiança social é parte do capital social, na promoção da cooperação, pois quanto maior for o vínculo de confiança dentro de uma comunidade, maior será a cooperação entre seus membros e esse comportamento acaba gerando ainda mais confiança. E o fortalecimento da cooperação dentro de uma comunidade é fundamental para o atendimento dos interesses coletivos e o maior comprometimento com a busca do bem comum.

Portanto, a confiança é uma característica fundamental para que uma comunidade possua um ambiente de credibilidade, um ambiente legítimo e dessa forma faça valer o contrato social vigente.

Nesse sentido, Baquero (2007, p. 141) defende a importância do processo de empoderamento comunitário que “se direciona ao desenvolvimento da capacitação de grupos desfavorecidos para articulação de interesses e participação comunitária, visando à conquista plena dos direitos da cidadania, à defesa de seus direitos e à influência em ações do Estado”.

No decorrer desse processo de empoderamento comunitário é fundamental que a população esteja engajada em compreender quais são os problemas que

afetam sua realidade, e que busquem soluções alternativas, que tracem estratégias apontando as prioridades, assim como, implementem, acompanhem e avaliem programas capazes de alterar essa realidade. É necessário um ator político ativo. (BAQUERO, 2007).

Na visão do autor, o empoderamento é fruto de um processo social, onde os indivíduos tomam as rédeas das suas vidas através da interação com os demais indivíduos, e é a partir dessas relações que se desenvolve um pensamento crítico da realidade, o que irá possibilitar que as relações sociais de poder sejam transformadas, assim como haverá uma transformação do próprio cidadão, ou seja, o cidadão também será empoderado, já que ele passará do papel de apenas coadjuvante, para o papel de protagonista da sua vida.

no contexto do processo de empoderamento comunitário, é fundamental o engajamento da população na compreensão da problemática que afeta as suas condições de vida, na discussão de soluções alternativas, na definição de prioridades e na decisão a respeito de estratégias de implementação de programas, seu acompanhamento e avaliação, trata-se de desenvolver competência para um agir político e para atuar sobre os fatores que incidem na qualidade de sua vida. É fundamental que a comunidade participe como sujeito, e não como objeto, desse processo. (BAQUERO, 2007, p. 141)

Assim, uma comunidade que prioriza valores como a igualdade e a solidariedade, pode ser considerada uma boa sociedade, com elevado capital social. A igualdade de oportunidades, por exemplo, direcionadas a homens e mulheres, onde estas têm as mesmas condições de acesso aos bens sociais, como saúde, educação e trabalho. A condição de agente das mulheres contribui para que elas tenham voz ativa, não somente na família, mas na comunidade, que se reflete em seu potencial para melhorar a renda, ter um papel econômico fora da família, melhorar os níveis de alfabetização e instrução, ter incrementado seu direito à propriedade, resultando em ganho de independência e poder (SEN, 2000).

2 SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS COM VIÉS DE GÊNERO³

A análise das políticas públicas, enquanto campo de estudos, vem trazendo contribuições significativas para a melhor compreensão do funcionamento das

³ Este tópico, com pequenas alterações, integra o artigo intitulado “O capital social feminino como indutor de políticas públicas: a importância do poder local”, publicado nos Anais do XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea”. 2015. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13076>

instituições políticas e das complexidades que envolvem a vida política da atualidade.

Existem algumas razões gerais que favorecem o interesse pelas políticas públicas e por seu estudo. Um primeiro é o fato de que a crescente escala da intervenção do Estado e a complexidade dos governos nos dias atuais colocam problemas mais complexos aos responsáveis pelas decisões, seja no setor público, seja na sociedade civil e na iniciativa privada [...]. Outra de ordem mais acadêmica, é que a política tem sido mais analisada do ponto de vista dos resultados do que das estruturas e instituições. Face à multiplicidade de modelos políticos institucionais e à constatação de que nenhum deles se aplica universalmente, comprovado pelo fracasso das tentativas de exportar os modelos dos países desenvolvidos para os demais, tem havido uma atenção toda especial aos resultados da ação política. [...] Há ainda razões práticas, como as oportunidades de trabalho vinculadas a esse campo. (SCHMIDT, 2008, p.2307).

Cabe lembrar que o Estado, no que diz respeito às funções desempenhadas junto à sociedade, sofreu diversas alterações com o passar dos anos. Se nos séculos XVIII e XIX, o principal objetivo da atuação estatal estava vinculado à segurança pública e à defesa externa, hoje, com a expansão da democracia – e também seu aperfeiçoamento – as responsabilidades do Estado estão maiores e mais complexas. Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas. (CALDAS, 2008).

A discussão sobre as políticas públicas tem sido tema de estudo de diferentes grupos, especialmente no meio acadêmico, o que pode ser explicado pelo aumento da intervenção estatal e pela complexidade governamental que enfrentam uma rede intrincada de problemas, seja dentro da própria administração pública, como também na sociedade civil e iniciativa privada. (SCHMIDT, 2008).

De qualquer forma, um governante deve ter mecanismos eficazes de acompanhamento e avaliação das ações de seu governo, se elas representam as expectativas dos cidadãos ou se estão realmente resolvendo os problemas da sociedade, uma vez que o resultado eleitoral pode depender desses indicativos. Assim, os aspectos a serem considerados na fase de avaliação são a efetividade, a eficácia, a eficiência e a legitimidade das políticas. (SCHMIDT, 2008).

Peters e Pierre (2010) lembram que, historicamente, a tarefa da gestão pública tem sido a de se inter-relacionar com a sociedade, mais precisamente fazendo o papel de interlocutor do político com o cidadão. Avanços vêm ocorrendo,

na medida em que existem experiências mundo afora acerca de uma maior participação do cidadão com instrumentos que o aproximam diretamente da burocracia. Dentre as diferentes perspectivas de análise das ligações do Estado com a burocracia pública, a social parece ser a que melhor se aproxima da realidade, uma vez que lembra à administração pública do controle de uma série de recursos - e aqui não estão só os financeiros - agindo à uma distância confortável das autoridades eleitas, o que torna sua atuação relevante para diferentes grupos sociais.

Para os autores, existe uma complexidade nas relações entre políticos, gestores e cidadãos. Afirmam eles que “políticos e gestores deveriam ser pensados como diferentes elementos de um mesmo processo de formulação e de implementação de políticas”. Mas, como bem lembram, “políticos e gestores diferem nos modos de se relacionar com a sociedade” e, mesmo ambos sendo parte de uma democracia, política e gestão tem significados distintos. (PETERS; PIERRE, 2010).

Sendo assim, não raro as políticas públicas são vistas como produtos e resultados, gerando demandas e apoios de atores políticos e sociais, cujo processamento se dá através das instituições políticas, que, por sua vez, geram as decisões e políticas públicas. Trata-se de um processo constante de retroalimentação, na medida em que sempre há novas demandas, que geram novas políticas. (SCHMIDT, 2008).

Para que um determinado tema entre na chamada agenda política, é necessário um jogo de poder envolvendo atores políticos, funcionários governamentais e os grupos interessados ou beneficiários de determinada política. Mas isso não significa que tal política seja desenvolvida, pois, muitas vezes, o que desencadeia a formulação e implementação, é um evento que transforma o assunto no centro das atenções. Isso pode acarretar uma série de consequências, como a identificação equivocada dos problemas e a falta de apoio político, por exemplo, que acaba por comprometer o processo de elaboração e desenvolvimento das políticas. (BRYNER, 2010).

Nesse sentido, salienta-se a importância do capital social, como indutor de políticas públicas, uma vez que, em se tratando de um potencial subaproveitado, a administração pública, seja por seus gestores ou burocratas, não visualiza que existe uma relação entre capital social, empoderamento e inclusão, sendo que a inclusão social é um objetivo amplo e, para sua consecução, são necessárias

“mudanças estruturais na economia e no sistema político, associadas a transformações culturais e nas relações sociais.” (SCHMIDT, 2006).

Mas, porquê políticas públicas de gênero? Em primeiro lugar, cabe uma diferenciação fundamental entre sexo e gênero: geneticamente, cada ser humano nasce com um sexo; o gênero, no entanto, é definido pela bagagem sociocultural, pela história dos indivíduos, pessoal ou coletiva. Assim, “ser homem ou ser mulher e agir de acordo com o que as pessoas em sociedade acreditam ser natural do homem e próprio da mulher, pouco ou nada tem a ver com essa natureza biológica e a fisiologia de cada corpo”. (CAMPOS; CORRÊA, 2012, p. 33).

As políticas públicas com enfoque de gênero devem, então, levar em conta essa construção social, que inclusive, atribui estereótipos tanto para mulheres, quanto para homens. Portanto, o uso da palavra gênero deve ter enfoque distinto de sexo, uma vez que assim é possível (e imprescindível) revisitar “a posição da mulher na sociedade, atribuindo a devida importância aos paradigmas até então dispostos à seara feminina” (CAMPOS; CORRÊA, 2012, p. 34).

Farah (2004), assevera que

Políticas públicas com recorte de gênero são políticas públicas que reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para mulheres. Essa categoria inclui, portanto, tanto políticas dirigidas a mulheres – como as ações pioneiras do início dos anos 80 – quanto ações específicas para mulheres em iniciativas voltadas para um público mais abrangente. (p. 51).

Joan Scott (1989) assevera que o gênero é um elemento constitutivo das relações sociais, alicerçado nas diferenças percebidas entre os sexos, como uma maneira de significar as relações sociais. Para a autora, o gênero se compõe de quatro elementos articulados, mas que não necessariamente aparecem todos de uma vez. O primeiro, são os símbolos culturalmente disponíveis (como os dogmas criados pela Igreja); o segundo, os conceitos normativos presentes nas doutrinas religiosas, educativas, políticas, científicas e jurídicas, que limitam a interpretação dos símbolos; o terceiro, as instituições e organizações sociais, como a família, o mercado de trabalho, o sistema político, educacional e de saúde, responsáveis pela reafirmação de conceitos baseados em símbolos e normativas sociais e por fim, a identidade subjetiva, relativa à construção social do indivíduo, que define sua forma de reagir àquilo que se lhe apresenta enquanto “destino”. (SCOTT, 1989).

A articulação desses caracteres vai compondo identidades, papéis, crenças, valores, relações de poder. Mas, a história descreve esses processos como se estas posições normativas fossem produtos de consensos e não, de conflito na sociedade. Na realidade, na vida vivida do dia-a-dia, em qualquer rincão, as coisas não se passam bem assim (CAMPOS; CORRÊA, 2012, p. 35).

Observa-se então que, para além da necessidade do enfoque de gênero nas políticas públicas, existe a necessidade da transversalidade de gênero na gestão das políticas, que devem atuar “promovendo a articulação intersetorial das ações nas políticas sociais federais, proporcionando a cooperação nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal)”. (COSTA, 2011, p. 207). Ainda, necessária a promoção e estímulo no sentido de uma maior cooperação entre agentes e instituições públicas e privadas, fomentando assim, a participação ativa do conjunto dos cidadãos no enfrentamento às situações de violência contra as mulheres (COSTA, 2011, p. 207).

Não se trata necessariamente de criar políticas específicas para as mulheres, ou estabelecer percentuais mínimos de mulheres em cargos públicos (embora tal situação não possa ser descartada), mas de trabalhar com a ideia de que todas as políticas públicas devem ter uma perspectiva de gênero, desde o momento da identificação do problema “com a consciência de que esse problema pode afetar de maneira diferente a homens e mulheres e que, portanto, as soluções também podem ter um impacto diferente” (COSTA, 2011, p. 208).

Estas questões de fundo devem ser levadas em conta no momento da decisão acerca da construção de políticas públicas para as mulheres. Há que se frisar, que é no espaço local que os gestores podem identificar melhor as demandas existentes e utilizarem-se das ferramentas necessárias para superação de desigualdades históricas entre mulheres e homens. Cabe às mulheres a participação nos espaços decisórios locais, onde é possível levantar as demandas dos grupos mais vulneráveis, uma vez que elas fazem parte e conhecem essa realidade. Nesse sentido, o compromisso deve ser mútuo: o poder público deve fomentar ações e programas com viés de gênero, garantindo uma agenda nesse sentido, e, por outro lado, as mulheres devem estar mobilizadas para levantar as demandas, participando da formulação de políticas e exigir seu cumprimento.

Existe uma relação entre capital social, empoderamento e inclusão, sendo que a inclusão social é um objetivo amplo e, para sua consecução, são necessárias

“mudanças estruturais na economia e no sistema político, associadas a transformações culturais e nas relações sociais”. (SCHMIDT, 2006, 1772). É este empoderamento que proporciona a participação dos diferentes agentes na resolução de diferentes problemas sociais, “percebendo-se que somente se pode falar em cidadania se houver aumento do espaço discursivo, permitindo aos indivíduos e aos grupos participarem na constituição das transformações sociais”. (HERMANY; PEREIRA, 2011).

3 A INFLUÊNCIA DO CAPITAL SOCIAL PARA A AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO

Cada vez mais às questões de gênero vem integrando a agenda dos governos, nos seus diferentes níveis, fruto da mobilização constante dos movimentos em defesa dos direitos das mulheres e do reconhecimento, pelo Estado, da necessidade de políticas específicas com enfoque de gênero. Mas ainda existem desafios a serem superados e um deles diz respeito à maior preocupação em relação às políticas para as mulheres, nas diferentes áreas.

A igualdade de gênero e a participação ativa das mulheres em todas as esferas da vida social, econômica e política são essenciais para o desenvolvimento das sociedades modernas; uma condição e um compromisso indispensáveis para uma verdadeira democracia, onde homens e mulheres caminhem lado a lado, como iguais. As desigualdades de gênero dão suporte a diferentes níveis de discriminação das mulheres, as excluem da participação social, restringindo sua liberdade de exercício de seus direitos fundamentais.

Reside aí a importância do capital social, enquanto conjunto de recursos, ainda que simbólicos, de cuja apropriação depende em grande escala o destino de certa comunidade. (PUTNAM, 1993). Ou ainda, conforme Pase (2012), o capital social representa a capacidade de empoderamento do cidadão, contribuindo para o aprimoramento da democracia a partir da confiança e do desenvolvimento institucional gerado, colaborando para constituição de uma cultura política alicerçada em valores humanitários.

As condições de acesso a bens sociais, e ao próprio lugar na sociedade, refletem diretamente sobre o papel das mulheres enquanto agentes sociais. Uma

vez que, em muitos casos, passam de meras ajudantes da força de trabalho masculina, para adquirirem direitos enquanto proprietárias, acesso a linhas de financiamento próprias, organização em grupos de mulheres que lhes traz informação e conhecimento, as mulheres veem aumentado seu poder de inserção nas comunidades.

A participação das mulheres nos movimentos sociais é também um espaço de luta, de contestação dos dispositivos de poder que organizam saberes dominantes, mas não deixa de ser uma possibilidade de escapar do controle familiar e de vivenciar outros códigos.

A partir do envolvimento em movimentos sociais as mulheres se sentem fortalecidas e começam a produzir seus processos de reação à submissão, passam a reconhecer que possuem um determinado capital específico suficiente para formar um grupo de produção, ter uma renda. Depois de experimentar uma atividade produtiva rentável, as mulheres não são as mesmas, já não se sentem tão prisioneiras, estão mais abertas às multiplicidades do mundo, sonham com liberdade e, assim, contagiam outras mulheres, afetando e sendo afetadas por esses desejos. (SALES, 2007, p. 442).

Para que as demandas relativas aos direitos das mulheres entre na agenda do Estado, necessária a identificação do “problema”, ou seja, é preciso “verificar a discrepância entre a realidade e a situação possível almejada”. (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 11).

A formação ou definição da agenda pública decorre, portanto, da percepção de um problema por um agente estatal, normalmente oriundo do Legislativo ou do Executivo – e seus órgãos -, haja vista que estes têm, por dever de ofício, a responsabilidade de notar e discutir os assuntos relevantes à coletividade.

[...] Todavia, não cabe apenas ao Estado a tarefa de identificar problemas e indicar soluções. A sociedade civil também deve-se empoderar desta condição, seja por meio de “associações provadas, meios de comunicação de massa, sindicatos, grupos de *lobby*, e mesmo indivíduos autônomos com grande capacidade de mobilização pública. (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 11/12).

Note-se assim, a importância dos movimentos de mulheres para inserir temas relativos a desigualdade e discriminação por motivo de gênero na agenda pública, refletindo em uma *agenda de gênero* que, segundo Farah (2004) é a síntese das prioridades elencadas por diferentes atrizes e atores, cujo eixo são as relações de gênero, e não os interesses ou agendas de grupos particulares. “Reúne, assim, temas e propostas levantados por mulheres participantes de movimentos populares

e temas e propostas formulados pelo feminismo, em suas diferentes vertentes.” (p. 53).

Tais movimentos fortalecem a criação de redes de confiança e solidariedade, aspecto importante do capital social. Para Bauman (1998), o capital social se desenvolve quando há um sentimento de comunidade, onde indivíduos se identificam de forma mútua, fazendo com que todos se reúnam em torno de um objetivo comum, porém, “a perpetuação desse grupos depende da intensidade e elasticidade de lealdade ativa de seus membros”. (BAUMAN, 1998, p. 234).

Costa e Gervasoni (2016) chamam atenção para o fato de que

[...] não se olvida a possibilidade de um capital social excludente ser construído, agravado em um contexto de intolerância e desrespeito à diversidade, e é por isso que é imprescindível que se cultive um capital social inclusivo, com olhar múltiplo e que acolha a todos, ainda que com características diferentes, seja do ponto de vista étnico, cultural, de gênero, religioso, político ou econômico. Pois, em sentido contrário, o mesmo capital social que poderia contribuir positivamente para a construção de políticas públicas gênero, poderá, *versus* capital social aliado a outros interesses, prejudicar e obstar que tal tema se torne preocupação do cenário político e governamental.(p. 29).

Mesmo ante essa possibilidade, entende-se que o capital social dos grupos de interesse na temática de gênero – mulheres, LGBT, movimento negro entre outros – tem um peso extremamente positivo, capaz de influenciar a agenda governamental no sentido de um fortalecimento ou, até mesmo (como já aconteceu), a criação de políticas públicas de gênero.

CONCLUSÃO

Maria Paula Bucci (2013) observa que, no Brasil, a democracia iniciada nos anos 1990 é incompleta: não basta ser política, deve ser também, econômica e social. Afirma que as políticas públicas constituem um tema multifacetado, que não comporta uma definição fechada. Portanto, para entender as políticas públicas, é preciso compreender todo o arcabouço necessário para sua efetivação, onde coexistem implicações de toda ordem, associadas à expressão “Política Pública”.

Novos cenários, com novos atores, trazem novas demandas: incremento do protagonismo feminino, novo formato de família, tecnologias da informação e

comunicação, meio ambiente, etc. Assim, a face política do governo se reveste cada vez mais de uma tessitura jurídica, integrando as dimensões política e jurídica no interior do Estado, causando uma “juridificação” do poder: divisão interna do Estado entre a burocracia estatal (Administração Pública) e a “camada política” (BUCCI, 2013).

Para Bucci (2013), no que diz respeito a participação nas políticas públicas, em suas diferentes fases, não é incomum que haja certa dificuldade em

definir procedimentos que tornem o processo de decisão permeável aos interesses sociais dispersos, não necessariamente por meio da participação direta. As formas representativas podem eventualmente ser mais fiéis à presença da multiplicidade de interesses no cenário decisório do que a participação direta, que, do ponto de vista prático, na sociedade em geral, é seletiva em virtude da assimetria de meios da participação [...]. (p. 141).

A inserção de determinados temas na agenda pública é, também, uma forma de participação política, para além da tradicional democracia representativa e pode ser definida, nas palavras de Anduiza e Bosch (2007), como “*cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir em el proceso político y en sus resultados*”. (p. 26). Essas ações podem orientar-se pela eleição a cargos públicos; à formulação, elaboração e aplicação de políticas públicas; a ação de outros atores políticos relevantes. Essa definição tem um viés coletivo e inclui exclui determinados comportamentos, como o mero interesse pela política, as discussões e conversas sobre política, a participação em organizações e associações de caráter social, as ações que visam apenas desfrutas de ações governamentais e o desempenho de cargos públicos.

Um componente nem sempre valorizado, ou apenas pouco estudado no que tange às políticas públicas, é o capital social e seu potencial de indução de políticas. Não raro, é frequente a importância do capital humano, entendido produto de ações individuais em busca de aprendizado e aperfeiçoamento, para atenuar os índices de pobreza e de exclusão social. Mas, para além do capital humano é importante também a consideração (e a existência) de capital social, que corresponde aos aspectos do ambiente social, como o senso de confiança, a reciprocidade, as redes sociais e o associativismo, capazes de aumentar o desenvolvimento social e favorecer a construção da cidadania e da democracia (SCHMIDT, 2006).

Assim, por capital social, entende-se cooperação e relações sociais entre os indivíduos, cujo benefício é a obtenção de recursos (ou bens) sociais em razão dessas relações em rede. O empoderamento apresenta-se enquanto uma mudança efetiva de grupos sociais desfavorecidos, que se tornam capacitados para a articulação de interesses, a participação comunitária, ação que lhes possibilita um maior acesso e controle dos recursos disponíveis, com o intuito de compartilharem uma vida autodeterminada, autor responsável, interagindo ativamente nos processos políticos decisórios. No seu alcance mais amplo, o empoderamento proporciona condições psicoculturais para que a classe “marginalizada” desfrute dos direitos de cidadania (SCHMIDT, 2006).

Eis que, considerando todos estes fatores, os movimentos sociais que lutam por igualdade de gênero, possuem este capital social, e são capazes de inserir esta demanda na agenda pública. Na história recente do Brasil, demandas de movimentos de mulheres e de movimentos LGBT tem assegurado conquistas importantes nesta seara. Nesse sentido, salienta-se a importância do capital social, como indutor de políticas públicas, uma vez que, em se tratando de um potencial subaproveitado, a administração pública, seja por seus gestores ou burocratas, não visualiza que existe uma relação entre capital social, empoderamento e inclusão.

REFERÊNCIAS

ANDUIZA; Eva; BOSCH, Agustí. **Comportamiento político y electoral**. 2ª ed. Bracelona: Ariel, 2007.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BAQUERO, Marcelo; BAQUERO, Rute. **Trazendo o cidadão para a arena pública: Capital Social e empoderamento na produção de uma democracia social na América Latina**. Disponível em:

<<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/101>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução de Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BOFF, Salete O.; SOUZA, Liege A. de; STAHLHÖFER, Iásin S. **Avaliação das políticas públicas brasileiras de persecução ao cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do milênio**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015.

BRYNER, Gary C. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: ENAP, 2010.

BUCCI, Maria P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CALDAS, Ricardo W. (Coord). **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008.

CAMPOS, Amini Haddad; CORRÊA, Lindinalva Rodrigues. **Direitos Humanos das Mulheres**: doutrina, prática, jurisprudência, modelos, direito comparado, estatísticas, estudo de casos, comentários à Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha), legislação internacional e coetânea de normas. 2ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

COSTA, Marli M. M.; da; GERVASONI, Tamiris A. Políticas Públicas de Violência de Gênero e a influência do Capital Social. In: Costa, Marli M. M. da; LEAL, Mônia C. H. (org.). **Políticas Públicas e Demandas Sociais**: diálogos contemporâneos. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2016.

_____, Marli M.M. da. A transversalidade das políticas públicas na perspectiva de gênero. In: REIS, Jorge R.; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 11, p. 194-213. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

_____, Marli M. M.; SCHWINN, Simone A. O capital social feminino como indutor de políticas públicas: a importância do poder local. In: **Anais do XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. Santa Cruz do Sul: 2015. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13076>

FARAH, M. F. S. Gênero e Políticas Públicas. In: **Revista de Estudos Feministas**. Jan./jun. 2004. São Paulo, p.47-70. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692.pdf>. Acesso em 09 mai. 2018.

HARARI, Yuval. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. Tradução de Janaína Marcoantonio. 28 ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas Públicas locais de saúde: uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G.. (org.) **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

PASE, Hemerson Luiz. Capital Social e qualidade de vida. In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.1, p. 35-59, jan.-abr 2012. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/25918/17096>. Acesso em 09 mai. 2018.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: ENAP, 2010.

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

_____, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

SALES, Celecina de Maria Veras. Mulheres rurais: tecendo novas relações e reconhecendo direitos. In: **Revista Estudos Feministas**, v. 15, n. 2, maio-agosto 2007, p. 437-443. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC, 2007.

SCHMIDT, J.P. ; PEROBELLI, M. P. Superando a dicotomia Público/Privado: o comunitário e o público não estatal no Brasil. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais & Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. Tomo 11.

_____, J. P. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006. Tomo 6. p. 1755-1786.

_____, J.P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge R.; LEAL, Rogério G.. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, v. 8, p. 2307-2333.

SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil para a análise histórica. Nova Iorque: Columbia University, 1989.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.