

## A cidade dos cidadãos

SONIA FLEURY\*

**Resumo:** Tratar o território a partir de um modelo analítico centrado na condição de cidadania e na busca da coesão social possibilita o reconhecimento da cidade como o território politicamente construído da cidadania. A busca da expansão da cidadania nos leva à institucionalidade e à dinâmica democrática na América Latina. Se o estabelecimento de regimes democráticos na região pôde conviver com processos de estagnação econômica e exclusão social, isto nos impõe que aprofundemos a análise sobre como essa exclusão se tem caracterizado na região e que apontemos os riscos com relação à governabilidade. Assumimos que a inclusão social exige compatibilizar um regime de democracia representativa com modalidades de democracia deliberativa, que permitam construir uma esfera pública plural e inclusiva, capaz de gerar novos pactos de poder. O desafio atual é desenvolver a capacidade de mobilizar a sociedade local ao redor de um imaginário coletivo e interligar diversos atores em um projeto comum que origine processos de desenvolvimento democráticos e inclusivos. Requer-se uma gestão inovadora que assuma uma estrutura reticular em função da complexidade

\* Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ, mestre em Sociologia pelo IUPERJ, bacharel em Psicologia pela UFMG; membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e sócia e professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas, onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública (PEEP) do Observatório da Inovação Social ([www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep)).  
E-mail: [sfleury@fgv.br](mailto:sfleury@fgv.br)

do tema e da multiplicidade de atores/nós envolvidos na busca da solução para o problema da exclusão social.

*Palavras-chave:* território, cidadania, poder local, redes de políticas.

### *The Citizens' City*

**Abstract:** Dealing with the territory from an analytical model centered in the citizenship condition and in the search of the social cohesion, makes possible the city recognition as the territory politically constructed of the citizenship. Searching the citizenship expansion leads us to the institutionalism and the democratic dynamics in Latin America. If the establishment of democratic regimes in the region could coexist with processes of economic stagnation and social exclusion, then this imposes us to make a deep analysis about how this has been characterized in the region and to point the risks related to the governability. We assume that the social inclusion is required to reconcile a regimen of representative democracy with modalities of deliberative democracy, which allow the construction of a plural and inclusive public sphere, capable to generate new pacts of power. The current challenge is to develop the capacity of mobilizing the local society around of an imaginary collectiveness and to establish connection between diverse actors in a common project that originates democratic and inclusive processes of development. An innovative management is required to assume a reticular structure related to the subject complexity and the multiplicity of actors involved in the search of the solution for the social exclusion problem.

*Keywords:* territory, citizenship, local government, policies networks.

## **Introdução**

Considerando que as modernas concepções sobre o território propõem um modelo analítico centrado na condição

de cidadania e na busca da coesão social, as políticas de saúde urbana serão enfocadas a partir da teoria da cidadania, reconhecendo que a cidade é o território politicamente construído da cidadania.

A discussão sobre a cidadania nos remete à institucionalidade e à dinâmica da democracia, tal como, concretamente ela tem se consolidado na América Latina. A constatação de que o estabelecimento de regimes democráticos na região pode conviver com processos de estagnação econômica e exclusão social nos impõe o aprofundamento da análise sobre o que entendemos por democracia, como se tem caracterizado na região e quais riscos se colocam em relação à governabilidade e à perda do dinamismo econômico. Assumimos que a inclusão social requer a compatibilização de um regime de democracia representativa com modalidades de democracia deliberativa, que permitam a construção de uma esfera pública plural e inclusiva, capaz de gerar novos pactos de poder que permitam a inserção vantajosa de cidades saudáveis e sustentáveis na economia global.

O desafio atual é desenvolver a capacidade de mobilizar a sociedade local em torno de um imaginário coletivo e conectar diferentes atores em um projeto comum que se produz em processos democráticos e participativos de planejamento estratégico do desenvolvimento. Neste sentido, características de gestão inovadora, que assumem uma estrutura reticular em função da complexidade do tema e da multiplicidade de atores/nódulos envolvidos na busca da solução para o problema, parecem ser o modelo de gestão mais adequado à realidade da inclusão social.

## Espaço, território e cidadania

Milton Santos (1997, p. 2) nos ensina que “a localização é um feixe de forças sociais se exercendo em um lugar”. Se a configuração geográfica diz respeito a um conjunto de objetos geográficos, ou formas, distribuídos em um território, a ação social remete a processos, ou funções, que só ganham inteira significação quando corporificados. Assim, o espaço soma dialeticamente forma e funções, apreendendo o movimento do mundo a partir de um lugar. Para Santos, os elementos do espaço seriam os homens, as firmas, as instituições, o chamado meio ecológico e as infra-estruturas.

As firmas têm como função essencial a produção de bens, serviços e idéias. As instituições por seu turno produzem normas, ordens e legitimações. O meio ecológico é o conjunto de complexos territoriais que constituem a base física do trabalho humano. As infra-estruturas são o trabalho humano materializado e geografizado na forma de casas, plantações, caminhos, etc. (Santos, 1997, p. 6).

Embora cada um dos elementos do espaço tenha uma função primordial que lhe corresponde, a intercambialidade e redutibilidade são um resultado da complexidade crescente, de tal forma que, com o desenvolvimento histórico, os elementos se tornam intercambiáveis, se entrelaçam e confundem as suas funções. Assim, por exemplo, o meio ecológico já é modificado pela produção social, e, portanto, os elementos do espaço devem ser tomados como variáveis, já que se alteram em termos qualitativos e quantitativos segundo o movimento histórico. Além disso, a técnica e a organização alteram a eficiência e as formas de relação entre estas variáveis espaciais.

O espaço, como um sistema de relações e estruturas, evolui por princípios exógenos, endógenos por evolução do

todo ou de um elemento isolado. Isto nos leva a contemplar a dimensão histórica do espaço, já que sua formação supõe uma acumulação de ações localizadas em diferentes momentos. O desenvolvimento de comunidades e bairros está vinculado a uma combinação de fatores político-econômicos e culturais no que concerne à forma como os habitantes das cidades se envolvem na construção/expansão da cidade, que não passa só pela presença de novos edifícios e infra-estrutura urbana, mas também pelos usos e discursos, públicos e privados que se articulam em torno deles.

Os núcleos urbanos, para além de uma especialização funcional (rural/urbano) representam a complexificação da produção e a exigência do nível de cooperação necessária para o seu exercício. Assim, a urbe é definida pela multiplicidade de experiências presentes, pela confluência de inúmeras relações sociais imprescindíveis em sua complexidade e unicidade, mas, por outro lado, parte de um processo social potenciado pela cidade mesma. A cidade interpela a cada um de seus habitantes a partir de uma identidade coletiva, um imaginário social que se constrói sobre ela e que está em permanente processo de construção.

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico (Santos, 1997, p. 61).

Mais do que a mera condição de viver em um dado território, a coesão das pessoas se dá tanto pela produção social quanto pela elaboração simbólica que uma coletividade faz sobre este espaço. Esta simbologia sobre o território em que vivemos é fruto de uma produção coletiva, portanto, ela é parte essencial da coesão social. O compartilhamento de vivências e de uma histórica comum faz com que cada indivíduo isolado se sinta parte de uma coletividade, de um passado e de um

devir. Neste sentido, as cidades envolvem tanto a pluralidade de identidades quanto a sua interconectividade, o que, nas metrópoles, vai além de um entremeado de histórias locais.

As cidades requerem esta experiência coletiva, ou solidariedade orgânica, seja pelas necessidades colocadas pela produção social, relativas ao provimento de bens e serviços, seja na construção de instituições e de uma cultura comuns. Segundo Edward Soja, os enfoques urbanos e espaciais não foram adiante suficientemente em sua análise e explicação do fenômeno das cidades e da vida cotidiana dos seus habitantes, pois as análises estiveram baseadas em descrições macro dos processos de desenvolvimento e urbanização sem considerar a capacidade de viver juntos e de criar um território habilitado para a ação e produção das sociedades complexas, aglomerações urbanas com dinâmicas regenerativas.

Santos (1996, p. 5) formula sua proposta de enquadramento do espaço a partir do que ele denomina modelo cívico:

O modelo cívico forma-se, entre outros, de dois componentes essenciais: a cultura e o território. O componente cívico supõe a definição prévia de uma civilização, isto é, a civilização que se quer, o modo de vida que se deseja para todos, uma visão comum do mundo e da sociedade, do indivíduo enquanto ser social e das suas regras de convivência... O componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e, de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada.

A proposta de Santos de analisar o território a partir de um modelo cívico visa recuperar o cidadão como a perspectiva político-normativa, que inclui um componente territorial e um

componente cultural, definido pelo projeto de civilização que se pretende para os cidadãos. Segundo Arocena (1995, p. 20),

un territorio con determinados limites es entonces “sociedad local” cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

Entender a cidade como o território dos cidadãos implica assumir a construção política de uma esfera pública, onde os indivíduos se encontram igualados na condição de cidadãos. A esfera pública, como ordem simbólica relacional é o espaço em que os sujeitos assim constituídos afirmam sua identidade e intercambiam significados que dão sentido e direção à suas ações. Na relação entre discurso e ação encontramos o lugar do sujeito.

Em seu comentário sobre a Conferência Internacional, intitulada “Writing the city: urban life in the Era of Globalisation”, de 2001, Vicherat chama a atenção para as relações entre democracia e cidade, afirmando que o mundo moderno começou com a construção da cidade como ato político fundamental. A democracia se erigiu como baluarte das metrópoles, quando conceitos como cidadania, burguesia, direitos urbanos e direitos cívicos compunham boa parte do ideário moderno. A cidade é vista como expressão do exercício da liberdade de organização dos intercâmbios:

En este sentido, la ciudad ha sido desde siempre el locus de concentración de la diferencia y reconocimiento del otro, el espacio donde coexisten los elementos dominantes de la cultura corporativa con una multiplicidad de otras identidades y culturas,

alimentadas basicamente a trav3s de la inmigraci3n. (Vicherat, 2001b)

Conceitos como sociedade civil, cidadania, polis, emergem com a vida urbana, explicitamente vinculados 3 construi3o da democracia. Enquanto a economia tinha como eixo a produ3o agr3cola, as rela3es sociais em uma sociedade estatal caracterizaram-se pela troca de depend3ncia por prote3o, entre indiv3duos considerados como naturalmente desiguais. A revolu3o dos burgueses, ou seja, daqueles oriundos dos burgos ou cidades, foi respons3vel pelo estabelecimento da no3o igualit3ria como fundamento da ordem pol3tica (Fleury, 1997).

A igualdade requerida na esfera p3blica 3 politicamente construida, j3 que na natureza humana o que encontramos 3 a diferen3a (Arendt, 1993, p. 227). Por isto, a cidade, ao implicar a pluralidade dos seus habitantes e sua interconectividade 3 tamb3m a materializa3o territorial da esfera p3blica, o espa3o onde se encontram os cidad3os, sendo crucial no processo de coes3o social.

A cidadania – hip3tese jur3dica igualit3ria inscrita como possibilidade na natureza do Estado moderno –, foi a media3o mais importante na reconstitu3o da totalidade (comunidade) necess3ria 3 integra3o social (Fleury, 1994, p. 45). Tal media3o e as institui3es a que deu origem conformaram a engenharia institucional democr3tica, materializando a emerg3ncia de uma esfera social que Habermas (1984, p. 177) denominou repolitizada, ou Estado-social, onde as institui3es estatais e sociais se sintetizam em um 3nico complexo indiferenciado.

A cidadania integra as exig3ncias de justi3a e exerc3cio democr3tico do poder pol3tico; a pert3n3a comunit3ria, ou integra3o a uma dada coletividade social, bem como uma



base territorial. A idéia de direitos cidadãos – civis, políticos e sociais – remete à construção dos Estados-nação, isto é, de um poder político que se exerce de forma soberana e autônoma sobre um território e um povo, ligados por uma história e uma cultura comuns. No entanto, a mediação entre os indivíduos e o Estado, através da igualização realizada na cidadania só é efetiva à medida que a sociedade civil seja capaz de realizar as funções de agregação dos interesses, reconhecimento dos sujeitos e sua inserção na esfera pública. Só assim a cidadania deixa de ser um invólucro legal e passa a ser um exercício na vida social.

A cidadania apresenta-se em sua perspectiva bi-fronte, de mediação entre Estado e sociedade. Se a cidadania, na sua dimensão jurídica, pode ser vista como contra-face do Estado-nação, traduzindo-se em um conjunto de direitos e deveres, a dimensão cívica é enfatizada pela tradição comunitarista, que identifica o processo civilizatório com a arte da associação, em especial no nível local. Tocqueville (1977, p. 462, *apud* Reilly, 1994, p. 9) afirmava que

entre as leis que regem as sociedades humanas, há uma que parece mais exata e clara que as demais. Para que os seres humanos continuem a ser civilizados ou comecem a civilizar-se, a arte da associação deve crescer e aperfeiçoar-se à medida que se vai alcançando a igualdade de condições.

Tocqueville via a associação, ou diferenciação na perseguição dos interesses privados, como compatível com a igualdade garantida na esfera pública, e afirmava que,

Nas aristocracias, os homens são separados uns dos outros por altas barreiras imóveis; nas democracias, são separados divididos por uma multitude de cordéis quase invisíveis que se rompem a todo momento e que mudam constantemente de lugar. Assim, sejam quais forem os progressos da igualdade, sempre se formará

entre os povos democráticos um grande número de pequenas associações privadas, no seio da grande sociedade política.

A compreensão das associações civis como relacionadas e condicionadas pelas associações políticas é claramente expressa por Tocqueville (1977, cap. VII) ao afirmar que a política generaliza o gosto e hábito da associação e as associações civis facilitam as associações políticas, ou seja, há uma sinergia entre a sociedade civil e a democracia política.

A construção de identidades coletivas, comunais, em uma sociedade que se fundou sob a concepção de indivíduos que se encontram apenas nas trocas de mercadorias, aparece como uma reação ao individualismo possessivo<sup>1</sup> burguês e como um movimento de auto-proteção da sociedade em face das forças destrutivas do mercado.<sup>2</sup> Castells (1999, p. 79) afirma que

as pessoas resistem ao processo de individualização e atomização, tendendo a agrupar-se em organizações comunitárias que, ao longo do tempo, geram um sentimento de pertença e, em última análise, em muitos casos, uma identidade cultural, comunal.

A dimensão cívica diz respeito à condição de inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, compartilhando um sistema de crenças com relação aos poderes públicos, à sociedade e ao conjunto de direitos e deveres que são atribuídos ao *status* de cidadão. Como dimensão pública dos indivíduos, a cidadania pressupõe um modelo de integração e de sociabilidade, que transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, em direção a uma atitude generosa e solidária (Fleury, 2003). Na teoria de Marcel Mauss, os três momentos da reciprocidade – dar, receber e retribuir – seriam os responsáveis pela criação e manutenção dos laços sociais, e o bem doado seria o mediador das relações interpessoais,

<sup>1</sup> Sobre a noção de individualismo possessivo, veja Mac Phearson (1979).

<sup>2</sup> Sobre o movimento de auto-proteção da sociedade em face do liberalismo, veja Polanyi (1980).

constituindo a comunidade das relações primárias (Zaluar, 1997, p. 5).

A transição de uma comunidade de relações interpessoais primárias para a comunidade abstrata dos cidadãos foi alcançada pela participação, racional e afetiva, em uma comunidade política formalmente constituída como Estado-nação. Nas sociedades complexas, a transmissão dos valores cívicos, tais como a responsabilidade e a tolerância, e das informações necessárias para a inclusão ativa são requisitos que passam a ser atribuídos a todos os componentes envolvidos no processo de socialização, especialmente o sistema educacional, a família e os meios de comunicação. No entanto, a existência de incentivos ao comportamento cívico e sanções ao comportamento “cínico” (do *free-rider* ao familismo amoral<sup>3</sup>) parecem ser decisivos para o predomínio de uma ou outra atitude em cada sociedade.

O próprio Estado de Bem-Estar Social foi analisado por Titmuss (1970) a partir dos mesmos princípios altruístas que organizam a doação voluntária de sangue, mas seria necessário destacar a dimensão coletiva, implícita na solidariedade e a repactuação do contrato social que está na base do desenvolvimento das políticas sociais.

No entanto, o predomínio atual de valores individuais e de consumo revertem o ideal republicano de valorização natural da participação política em direção ao seu entendimento como um custo necessário para a preservação da vida privada (Kimlicka; Norman, 1997, p. 16). Já a distribuição altamente diferenciada de informações, recursos políticos e riqueza e a existência de sistemas onde predominam valores “cínicos”, especialmente entre as elites políticas (Reis; Castro, 2001), apontam para a redução progressiva do componente cívico da

<sup>3</sup> Sobre o familismo amoral, ver Banfield (1958) e Elisa Reis (1955).

cidadania, base da construção de uma comunidade coesa e integrada.

Paradoxalmente, o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social é identificado como uma das causas da redução do civismo, uma vez que:

- 1) contribuiu para a erosão dos valores solidários ao alterar a estrutura de classes, com o peso crescente das camadas médias profissionais a ele incorporadas como prestadores de serviços, em detrimento da presença dos trabalhadores que se organizaram coletivamente para reivindicar maior justiça social;
- 2) reduziu a perspectiva emancipatória da cidadania a uma pauta de consumo, transformando o cidadão ativo em um consumidor passivo.

Ambos os fatores foram, juntamente a outros mais, responsáveis pelas transformações da sociabilidade em direção ao atual individualismo consumista, expressão da erosão das identidades coletivas.

Para os teóricos do movimento comunitarista, atualmente, a cidadania é definida quase inteiramente em termos da posse de direitos, no seu nível mais abstrato, o direito de ter direitos. No entanto, argumentam que é na sociedade civil, na participação em organizações voluntárias, que se aprendem o civismo e o auto-controle, que são indispensáveis para a democracia, já que o mercado e as organizações políticas não são capazes de ensinar essas virtudes (Kymlicka; Norman, 1977).

No entanto, se a cidadania é um processo político, seu conteúdo depende do balanço do poder entre as forças políticas

na sociedade civil. Foweraker e Landman (1977, p. 5) afirmam que “*a cidadania invoca direitos, mas é conformada pelo poder*”. Se as relações de mercado e uma crescente divisão funcional do trabalho criam as condições para o crescimento da sociedade civil, elas não a descrevem. Uma definição mais ativa de cidadania requer um sentido de sociedade civil como uma esfera pública onde os cidadãos se encontram em reconhecimento mútuo e isto faz possível a sociedade plural. A esfera pública gera um público que conhece seus direitos e responsabilidades, o que cria o sentido da comunidade e promove o pluralismo, provendo um fórum para a competição entre classes dirigentes, bem como a aceitação das diferenças e a geração de consenso.

Estes autores criticam a posição que coloca a discussão em termos da autonomia dos Movimentos Sociais e da heteronomia da cidadania que seria definida pelo Estado. Em todos os países que estão em processo de consolidação da democracia, a maioria dos Movimentos Sociais é, inicialmente, motivada por demandas materiais, concretas e imediatas que precedem e são transformadas em reivindicações por direitos civis e políticos. Porque as demandas não são satisfeitas, passa-se a questionar o processo decisório e o direito de demandar, o que confirma o papel central da noção de direitos na modelagem de novas formas de pensamento e ação.

Em outras palavras, o poder simbólico dos direitos é parte do idioma associacional, pois universaliza demandas particulares, mas, por si, não gera ações. Este discurso só pode ser efetivo quando vinculado a atores sociais e organizações. (Foweraker; Landman, 1977, p. 33). Na verdade, os Movimentos Sociais são escolas para entender os direitos e disseminar percepção dos direitos através da ação coletiva, pois para os

direitos serem exercidos é necessário haver associação. A percepção dos direitos nasce da luta, pois é ela que os torna conhecidos e definidos.

O surgimento dos movimentos sociais urbanos foi estudado por Castells (1999, p. 79) e assim definidos:

processos de mobilização social com finalidade preestabelecida, organizados em um determinado território e visando objetivos urbanos (...) voltados para três conjuntos de metas principais, (a saber,) necessidades urbanas de condições de vida e consumo coletivo; afirmação da identidade local; e conquista da autonomia política local e participação na qualidade de cidadãos.

Castells aponta, no final dos anos 1970, início dos 1980, o paradoxo da emergência de forças políticas com bases cada vez mais locais em um mundo estruturado por processos cada vez mais globais, gerando o fenômeno de uma identidade defensiva. Diferentemente, o movimento dos ecologistas organizou-se em uma perspectiva onde local e global estão presentes sempre, e também introduzem uma nova identidade, que Castells chamou identidade de espécie, onde a natureza humana é vista como uma das espécies da natureza.

Poderíamos afirmar que o movimento ecológico foi o primeiro movimento cidadão que rompeu com o invólucro do Estado-nação, como suporte material da cidadania. Hoje em dia, existe a tendência, expressa pela construção do Fórum Social Mundial, de buscar articular globalmente as redes de movimentos sociais de resistência a um certo padrão de globalização excludente. Sem afastar-se de sua origem localista, os movimentos sociais buscam constituir-se em redes globais de defesa da cidadania, repondo a discussão sobre o local em uma economia globalizada.

A discussão sobre o associativismo local ganha novas conotações a partir da abordagem do capital social. A partir dos anos 1980, os estudos metateóricos que buscavam relacionar desenvolvimento econômico e regime democrático passam a ser substituídos por investigações de nível meso, que tiveram seu maior destaque com o trabalho de Putnam sobre a avaliação do desempenho institucional a partir de suas relações com o contexto sociocultural, gerador dos estoques de capital social.

Os estudos sobre capital social voltaram a tratar o tema das predisposições para a cooperação com base nas relações de confiança que se estabelecem nas redes horizontalizadas de participação cívica (Putnam, 1996). A correlação entre atitudes cívicas e desenvolvimento político e econômico estabelecidas por Putnam repõem a discussão sobre a importância do sentimento de pertencimento a uma comunidade, para além da coesão social e da integração política, como uma modalidade de capital.

Coleman (1990, p. 29) já havia percebido a relação de complementaridade entre as modalidades de capital: capital físico-econômico, capital humano e capital social. Para Coleman, a diferença entre o capital humano e o social residiria no fato de que o capital humano encontra-se nos nódulos (pessoas e instituições) e o social nas relações.

O capital social é criado quando as relações entre as pessoas mudam de um modo que facilita a ação. Segundo Coleman (1990, p. 30),

the function identified by the concept "social capital" is the value of those aspects of social structure to actors, as resources that can be used by the actors to realize their interests. By identifying this function of certain aspects of social structure, the concept

of social capital aids in both accounting for different outcomes at the level of individual actors and making the micro-to-macro transition without elaborating the social-structural details through which this occurs.

Os benefícios possíveis do capital social seriam o potencial de informação que é inerente às relações sociais, a criação de obrigações e expectativas, normas efetivas que constituem uma forma de poder e controle, relações de autoridade e influência, fortalecimento da organização social, a estabilidade da estrutura e a solidariedade social. Este último aspecto é decorrente do fato do capital social ser um bem público que não pode ser apropriado individualmente, por ser indivisível e inalienável.

Paul Collier (1998, p. 2) explicita a concepção econômica do capital social ao afirmar que:

Social capital is called 'social' because it involves people being sociable. However, there is a further potential meaning of more interest to economists; it can be social because it arises from some non-market interaction of agents which nevertheless has economic effects. The economic effects are consequently not 'internalized' into the decision calculus of each agent by the prices faced in markets. In the language of economics, they are 'externalities'.

Putnam atribui às redes associativas a capacidade de gerar capital social, que se concretizaria na confiança entre seus membros. Esta seria a base de todas as formas organizativas, pois, segundo ele, das filas de ônibus ao mercado de capitais, todas as instituições estão calcadas nas relações de confiança. Tanto o desenvolvimento econômico quanto o desenvolvimento político dependeriam do estoque de capital social existente em cada sociedade.

Para Abu-El-Haj (1999, p. 69), Putnan (1996) assume uma vertente culturalista na explicação das fontes de



confiança, atribuindo à cultura política e à história particular a determinação do associativismo horizontal, base do engajamento cívico. Neste sentido, Putnam (1996) adota a demarcação clássica entre as esferas públicas e privadas e enfatiza a necessária autonomia da sociedade em relação ao Estado.

A reação neo-institucionalista a esta abordagem (culturalista) foi expressa pelo trabalho de Evans (1986), demonstrando que o Estado tem um papel crucial na mobilização do capital social. Para Evans, as instituições públicas têm, além do monopólio da coerção, a exclusividade da mobilização dos recursos sociais. Sendo o Estado a principal arena de convergência das demandas sociais, ele determina, em última instância, o sucesso das iniciativas voluntárias (Abu-El-Haj, 1999). Evans resgata como fatores que garantem a qualidade das instituições públicas o *esprit de corps* da burocracia meritocrática que lhe garante autonomia em relação às pressões clientelistas e, paradoxalmente, a inserção desta burocracia (*embeddedness*) em um projeto de desenvolvimento, cruzando a linha de divisão entre o público e privado.

Outra crítica ao trabalho de Putnam acentua que, para este autor, o civismo não inclui direitos individuais, pois define o índice de desempenho institucional como uma medida de entrega de bens, não de direitos, o que, para Foweraker e Landman (1997, p. 240), revela sua concepção elitista da democracia, com ênfase na performance política efetiva e na negação da preocupação clássica com a soberania popular e os direitos individuais.

A grande interrogação que ainda persiste em relação à teoria do capital social diz respeito às possibilidades de

seu desenvolvimento em sociedades que se caracterizam por elevada desigualdade e falta de incentivos para participação em empreendimentos coletivos, o que poderia levar à degeneração da confiança em relações de familismo amoral (Reis, 1995; Banfield, 1958), fundamentalismo primário e comunitarista (Castells, 1999).

Em outras palavras, o capital social emerge quando as relações de confiança se generalizam, deixando de ser meramente relações de identidades familiares e comunais, para se consolidarem como relações de identidade coletiva cidadã que asseguram uma solidariedade genérica, dentro de um marco legal que se sustenta em um princípio de justiça. Caso contrário, as relações de solidariedade primárias podem transformar-se em bases do familismo amoral, destituído de um princípio genérico e universal de justiça.

O desenvolvimento da noção de capital social está associado às investigações sobre coletividades, cidades e desenvolvimento local, buscando explicar as razões para as diferenças no seu desempenho político e institucional e analisar as possibilidades de gerarem condições de governabilidade.

Se bem as cidades espelham a noção igualitária da cidadania, comportando a dimensão pública dos indivíduos e sua inserção em uma comunidade política, a incapacidade de realização plena da igualdade pressuposta na condição de cidadania acarreta conseqüências para a convivência no espaço urbano. A cidade, ao concentrar a população e plasmar em um mesmo espaço suas múltiplas necessidades, passa também a materializar seus múltiplos conflitos. A cidade foi palco do conflito de classes no capitalismo industrial e, hoje, dados os processos de urbanização massiva, dá lugar à emergência de novos movimentos sociais que desenvolvem

mecanismos urbanos de pressão, em uma luta por formar parte do processo de desenvolvimento urbano, tanto ao nível local como global. Neste sentido, nas cidades materializam-se demandas e conflitos, mas também são geradas soluções inovadoras. As cidades são espaços socialmente construídos, onde a cultura da rua é fonte permanente de inovação (Vicherat, 2001a).

A certeza de que, neste milênio, a maioria da população viverá nas cidades levou os especialistas na mencionada Conferência de Dublin a identificarem que a globalização será fundamentalmente urbana, o que nos leva a refletir sobre o papel das cidades na construção das identidades coletivas, e na reconfiguração do Estado-nação. Local e global são termos de uma mesma díade, já que algo se define como local porque pertence a um global (Arocena, 1995, p. 19). No entanto, a globalização das cidades tem a ver com a expansão das redes de comunicação, por um lado, uma dispersão territorial das atividades econômicas e, por outro lado, uma concentração metropolitana das funções e operações sob as quais se estruturam essas atividades e se articulam em redes de poder político. Vicherat (2001b) resume assim a conclusão da Conferência de Dublin:

La globalización de las ciudades ha tenido como consecuencia la generación de una nueva geografía de la inclusión y exclusión social. Ya no sólo puede hablarse de la existencia de países desarrollados ó en desarrollo, sino también, dentro de cada país y detonado por creciente influencia de la globalización económica, nos encontramos con ciudades que concentran altos índices de poder económico y social versus aquellas que se han quedado ancladas en una economía má industrial y que obedecen a lógicas mas tradicionales de organizaciión social. Los costos humanos de la re-invencción urbana de la ciudad bajo el prisma global han sido altos, tanto en términos materiales (con la polarización de una

economía financiera altamente eficiente y reconocida, contra el aumento también exponencial de los niveles de subcontratación, subempleo e informalidad como simbólicos (generación de gethos y expresiones de violencia ciudadana, una creciente demanda por seguridad, una paulatina des-habitación de las ciudades y poblamiento de los suburbios).

A busca de cidades sustentáveis passa a ser um novo objetivo da política pública, concebida como a luta pela harmonia no desenvolvimento da sociedade civil, economia, ambiente, cultura e instituições políticas (Maxwell, 2003). A emergência desta demanda por cidades sustentáveis parte da constatação de que a estrutura de emprego da nova economia globalizada está criando não só grande riqueza mas também um trabalho sub-remunerado, de tal forma que a segregação espacial dos pobres, ou sua “guetização” está aumentando em sociedades que antes não observavam este padrão urbano, como a canadense. Por outro lado, nos Estados Unidos, onde este é o padrão prevalecente e o centro da cidade é uma área segregada por raça e classe, identifica-se o depauperamento crescente do gueto.

Castells (1999, p. 165) vê uma relação sistêmica entre as transformações estruturais da nova sociedade em rede e o depauperamento crescente do gueto, que inclui:

a constituição de uma economia informacional/global, segundo as condições impostas pela reestruturação do capitalismo; a crise do Estado-nação, tendo a crise do Estado do Bem-Estar Social como uma de suas principais manifestações; a derrocada da família patriarcal sem que houvesse a substituição desse modelo por uma forma alternativa de convívio e socialização; o surgimento de uma economia do crime global, porém descentralizada, penetrando em todos os níveis da sociedade e suas instituições e se apossando de determinados territórios transformados em sua base operacional; e o processo de alienação política e entrincheiramento comunal,

ocorrido em amplos segmentos da população que são pobres e se sentem destituídos de seus direitos básicos de cidadania. A discriminação racial e segregação espacial ainda são os principais fatores na formação/consolidação dos guetos como sistema de exclusão social.

Portanto, são identificados como característicos da nova economia o aumento das disparidades e da desigualdade entre indivíduos e regiões dentro do espaço urbano, assim como a “guetização” das minorias, termo que vem sendo aplicado à exclusão espacial. O aumento das desigualdades sociais, como resultado dos novos processos produtivos e da retração das políticas distributivas assume características não apenas quantitativas, mas qualitativas, à medida que passa a gerar processos de exclusão social.

A exclusão se refere à não-incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social e política, negando sistematicamente seus direitos de cidadania – envolvendo a igualdade de tratamento ante a lei e as instituições públicas – e impedindo o seu acesso à riqueza produzida no país. De uma forma mais profunda, a exclusão implica a construção de uma normatividade que separa os indivíduos, impedindo sua participação na esfera pública. Trata-se de um processo relacional e cultural que regula a diferença como condição de não-inclusão, apresentando também uma manifestação territorial, seja como gueto ou favela.

Se as cidades são capazes de interpelar cada indivíduo e nelas são plasmadas as identidades cidadãs, nas cidades globais as pessoas assumem o papel de consumidores globais e locais, o que requer pensar com mais atenção o papel dos meios de comunicação de massas na comunicação e integração. Através dos meios de comunicação, a cidade adquire uma forma ordenada, que seria impossível de ser contida em uma só experiência.

Se a antropologia da vida urbana sempre tratou de identificar as várias tribos, grupos definidos dentro das margens da cidade, observa-se que estas margens são cada vez mais difusas e os grupos urbanos tendem a manter múltiplos pontos de referência e múltiplas identidades. No entanto, paradoxalmente, a possibilidade de estabelecimento de conectividade entre as diferentes tribos parece estar sendo limitada, tanto pelo aumento da diferenciação no acesso e consumo dos bens urbanos e dos meios de comunicação, quanto pela ausência de políticas públicas que permitam a redistribuição e a inserção. Castells (1999, p. 419) nos adverte acerca do perigo de tribalização da sociedade em comunidades construídas a partir de identidades primárias. Este processo impede a generalização das relações igualitárias, criando uma normatividade que inclui os considerados iguais e exclui aqueles aos quais não se reconhece o direito de participar desta comunidade.

Esta fratura sociopolítica, que se manifesta na convivência em uma mesma sociedade de uma dupla institucionalidade – uma que regula a esfera dos direitos e deveres para aqueles que foram incluídos na esfera pública e uma outra que rege as normas de exclusão – impede a constituição das dimensões nacional, republicana e democrática, retirando legitimidade ao exercício do poder e restringindo a esfera pública (Fleury, 2002).

Grande parte dos estudos econômicos e políticos tem se dedicado à questão da pobreza, tratando-a como uma questão de desigualdade, sem distingui-la analiticamente da exclusão. No entanto, Boaventura de Souza Santos (1995) sublinha a diferença entre desigualdade e exclusão sendo *“a desigualdade um fenômeno socioeconômico, enquanto a exclusão é, sobretudo, um fenômeno cultural e social, um*

*fenômeno de civilização, (...) o grau extremo da exclusão é o extermínio; o grau extremo da desigualdade é a escravidão.”*

Um dos primeiros estudiosos dos processos sociais de “apartação” foi certamente Fannon (1979), em seus trabalhos sobre a ordem e as identidades sociais que caracterizam o mundo colonial, nos quais ele introduz a questão central para a compreensão da exclusão como um processo que despoja os indivíduos de sua dimensão humana, impedindo-os que se tornem sujeitos de seu processo social. Para Hannah Arendt (1993, p. 31-34) os fundamentos da condição humana encontram-se na relação entre o discurso e a ação, pois aí encontramos o lugar do sujeito. Por conseguinte, se a apropriação discursiva é o fundamento da condição humana, é a proibição do discurso o que despoja os indivíduos de sua condição de atores, da possibilidade de inclusão em uma ordem simbólica relacional, constituída por uma trama de atos e palavras. A constituição de sujeitos de ação, sua possibilidade de inserção, passa, necessariamente, pelo resgate de sua possibilidade discursiva.

Em resumo, a exclusão é um processo cultural que implica o estabelecimento de uma norma que proíbe a inclusão de indivíduos, grupos ou populações em uma comunidade sociopolítica. Rejeitando a identificação de cultura como saber enciclopédico, Gramsci identifica-o à noção de *civiltá* como conjunto de modos de vida, comportamentos e valores ideológicos originários da organização do trabalho e das relações de produção e ao papel adaptativo-educativo do Estado, na busca da adequação entre o aparelho produtivo e a moralidade das massas populares (Buci-Glucksman, 1980, p.115, 128).

Em relação à segregação socioespacial, Ribeiro (2004, p. 27) afirma que ela

assume assim o papel de reprodutora das desigualdades no que respeita à distribuição do poder social na sociedade, entendido este como a capacidade diferenciada dos grupos e classes em desencadear ações que lhes permitam os recursos urbanos. Essa capacidade deriva da intensidade e do modo como a concentração espacial conduz à sociabilidade indutora da construção de comunidades de interesses.

Desta forma, os grupos excluídos estão, em geral, impossibilitados de participar das relações econômicas predominantes – no mercado, como produtores e/ou consumidores – e das relações políticas vigentes, os direitos de cidadania. Esta situação se vê agravada pela transformação das políticas públicas de proteção social, afastando-se de um modelo de seguridade social, que buscava assegurar coletivamente o mínimo vital para todos os cidadãos, em direção à individualização da pobreza e da exclusão. O seu tratamento de forma econômica (linhas e mapas) ou cultural (características e valores) separam estes fenômenos tanto das condições de sua produção quanto das condições institucionais de proteção social. Paralelamente à individualização da pobreza assistimos à individualização do risco (Procacci, 1999), através das reformas dos sistemas de políticas sociais de base mais coletiva em direção à associação entre contribuição e benefício.

Robert Castel (1995) entende a exclusão como um processo crescente e cumulativo de desafiliação dos indivíduos em relação ao trabalho e à família, eixos centrais da inclusão social nas relações de produção da riqueza e do reconhecimento social. O autor aponta para o crescente individualismo e problematiza ao chamar o individualismo atual



de individualismo negativo, diferentemente do individualismo liberal clássico, identificado como vontade independente e autônoma. Já o individualismo negativo se afirma pela falta: de consideração, de segurança, de bens assegurados e ligações estáveis.

Castel (1995, p. 768-769) vê neste processo uma ameaça à coesão social, pois afirma que não há coesão social sem proteção social:

Ainsi la contradiction que traverse le processus actuel d'individualisation est profonde. Elle menace la société d'une fragmentation que la rendrait ingouvernable, ou alors d'une bipolarisation entre ceux que peuvent associer individualisme et indépendance parce que leur position sociale est assurée, et ceux qui portent leur individualité comme une croix parce qu'elle signifie manque d'attaches et absence de protections.

A expressão maior da ingovernabilidade e da ameaça à coesão social tem sido localizada na violência urbana, configurando o que identifiquei como sendo a nossa questão social (Fleury, 2003), já que é por meio da construção do discurso sobre a violência urbana que a sociedade fala de suas fragmentações, rupturas e ameaças à sobrevivência da *coletividade*.

Machado da Silva (2004, p. 296) propõe que a violência urbana seja entendida como “o centro de uma formação discursiva que expressa uma forma de vida constituída pelo uso da força como princípio organizador das relações sociais”. Esta universalização da força não cancela ou substitui a tendência à monopolização da violência pelo Estado, mas generaliza e desconcentra seu uso legitimado.

Assim essa representação pode ser a chave para a compreensão sociológica de um complexo de práticas sociais que não são

coerentes com as rotinas cotidianas estatalmente organizadas, mas que tampouco podem ou devem ser evitadas ou negadas. Por outro lado, deve-se também notar que a violência urbana se constitui como uma compreensão “exterior” desse complexo de práticas, pois seu ponto de vista é o das rotinas convencionais...

Analisando o caso brasileiro, este autor encontra o fundamento desta situação na crise de legitimidade que expõe com toda a intensidade a fraqueza estrutural do Estado, seja no plano da economia, com a derrocada do modelo de substituição de importações como projeto de desenvolvimento e inclusão social; seja no plano político-institucional, onde o modelo de cidadania regulada, definido por Santos (1979) como a inclusão controlada e vinculada à inserção laboral, foi incapaz de universalizar-se; seja, ainda, no plano simbólico-cultural, com o esvaziamento do poder de articulação dos interesses sociais em torno da ideologia do desenvolvimento.

### **À guisa de conclusão: poder local, inovação e redes de políticas**

A revalorização das cidades como *locus* de um novo tipo de desenvolvimento e geradoras de relações de poder que assegurem a governabilidade local tem sido enfatizada na literatura recente. Ribeiro (2004, p. 18) identifica dois tipos de tratamento desta questão na literatura internacional, sendo um deles de caráter normativo e o outro de caráter analítico.

Na abordagem normativa, identificada nos documentos do Banco Mundial, encontram-se diagnósticos, modelos e recomendações práticas para resolver os problemas das grandes cidades e aumentar a produtividade, inserindo-as, assim, na rota de recuperação do desenvolvimento. As cidades

devem aproveitar as oportunidades colocadas pelo processo de globalização para se transformar em pólos de desenvolvimento. Ribeiro encontra no trabalho de Veltz (1996) a expressão de um tipo de análise que aponta as cidades como o *locus* privilegiado do novo modelo desterritorializado de desenvolvimento. Afirma que as grandes cidades continuam concentrando o poder econômico e político – o PIB da região metropolitana de Tóquio é o dobro do PIB do Brasil –, sendo para elas que convergem os fluxos econômicos globais, cuja orientação é menos voltada para vantagens comparativas relacionadas às diferenças de custos do que para a oferta de um sistema de seguridade contra as incertezas e instabilidades da nova economia. A conclusão é que a coesão social, com menores índices de desemprego e pobreza, é condição da eficácia (Veltz, 1996, *apud* Ribeiro, 2004, p. 20).

A crise do planejamento centralista corresponde à substituição de um Estado central planejador e provedor por uma nova morfologia social, que implica a existência de um rico tecido social que se adensa tanto no nível local quanto no âmbito da sociedade civil. Neste sentido, temos trabalhado com um duplo vetor de transformações sociais, que implica um deslocamento do nível central para o local e do nível estatal em direção à sociedade civil. No quadrante de cruzamento do nível local com o societário, encontraríamos, na conjuntura atual, o maior potencial para a inovação social.

O deslocamento da problemática da governança para este quadrante impõe, por um lado, a descentralização político-administrativa ou auto-administração e, por outro lado, a governança local, ou seja, o desenvolvimento de novas relações entre Estado e Sociedade local, de forma a prover modelos alternativos de geração de consenso, por meio de mecanismos deliberativos com o envolvimento dos principais

atores locais. Trata-se tanto da criação de novos espaços públicos que permitam este diálogo deliberativo quanto da construção de processos de planejamento estratégico participativo que tenha em conta esta relação de co-gestão e controle social das políticas públicas.

Corroborando nossa perspectiva, Reilly (1994) mostra a coincidência, na América Latina, da emergência das ONGs com a descoberta do potencial dos governos municipais no desenvolvimento econômico e na promoção da cidadania. Enquanto a ONG multiplica as oportunidades de negociação, medeia as oposições, soluciona conflitos e incentiva a busca de um consenso viável, gerando uma nova consciência cidadã, os governos municipais são o lugar do exercício democrático da cidadania, que reivindica uma nova relação do governo local com a sociedade local.

Para Leonard J. Duhl (1986), o problema do meio ambiente urbano não pode ser separado de outras questões críticas do bem-estar, como educação, saúde e segurança pessoal, que são parte do problema da expansão das metrópoles. Usando o modelo ecológico, a metrópole é vista como um sistema aberto, sempre em fluxos, nunca retornando ao ponto de início. Neste modelo, um processo de fluxos é mais importante que o estabelecimento de causa/efeito.

Segundo Duhl, a crise de urbanização na América é uma crise de tamanho, de complexidade e da larga e variada estrutura administrativa, o que não permite que a solução seja dada a partir do tratamento isolado das partes. Propõe o planejamento participativo, em todos os níveis, ou seja, aumentar o processo decisório comunitário, acreditando que o único meio de sair desta complexidade é o planejamento racional organizado, no qual o governo e órgãos quase

governamentais, incluindo corporações e trabalho, jogam um importante papel.

Diante do possível dilema entre o fortalecimento do processo de planejamento e a liberdade dos indivíduos, grupos e culturas, Duhl apóia-se na distinção entre o planejamento em uma sociedade fechada e em uma sociedade aberta, sendo que na última não há contradição entre democracia e planejamento, gerando a dependência das pessoas, pois o planejamento em uma sociedade aberta só pode facilitar a democracia pela redução das iniquidades, maximizando as possibilidades de escolha das pessoas educadas.

O que ocorre nas cidades é o resultado de uma multiplicidade de decisões levadas a cabo de maneira formal e informal por diferentes atores e forças contrapostas, organizados com maior ou menor êxito em um contexto institucional que tenta controlar os conflitos emergentes. Não existe um ator ou grupo de atores específico capaz de deter o controle completo sobre as decisões urbanas e as dinâmicas sociais que ali tomam lugar. Neste sentido, a governança das cidades é um processo contínuo e inacabado, e, inclusive, os atores que tomam parte do jogo variam conforme a cidade reproduz a si mesma.

Segundo Brugué e Gomá (1998, p. 32),

las ciudades postindustriales presentan un conjunto de nuevas características. En primer lugar, una estructura polinuclear, con unas pautas de fundionamiento menos radiales y más reticulares, como expresión del haz de relaciones multiculturales entre los diversos centros; relaciones económico-laborales y socio-culturales con densidades, intensidades y cronogramas enormemente heterogéneos. En segundo lugar, se convierten en nudos direccionales de la economía, en la medida em que las ventajas competitivas de tipo locacional aumentan

proporcionalmente a la globalización de los mercados. En tercer lugar, emerge un conjunto de nuevas contradicciones y escisiones urbanas: se incrementa el potencial de fractura económica del espacio y el aumento de la prosperidad se hace compatible con una maior segregación espacial de las clases sociales.

Aumentam as pressões sobre a agenda urbana do governo local, que complexifica, passando a incluir políticas de promoção econômica local e iniciativas de desenvolvimento econômico; políticas locais de bem-estar social e programas de serviços pessoais; políticas urbanas e de território.

Além da agenda pública mais complexa, os governos locais assumem papéis mais substantivos e estratégicos no planejamento do desenvolvimento e adquirem novos estilos de gestão, de caráter mais relacional, intergovernamental e participativo.

As cidades vão se expandindo de acordo com a expressão, satisfação e/ou acumulação das necessidades de seus habitantes. As necessidades, consideradas perante a cidade, fazem aflorar as expectativas coletivas criadas em torno dela, que vão configurando uma consciência coletiva, uma identidade comum de cada cidade. As cidades tanto podem despersonalizar o poder quanto gerar condições para que os grupos tradicionalmente excluídos venham a constituir-se como sujeitos sociais e atores relevantes no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Ribeiro (2004), adotando o conceito proposto por Tourraine de sistema de ação histórica, propõe que a sua constituição antecede o dilema da ação coletivo, já que só assim se pode explicar a dinâmica que preside a mudança social:

a historicidade de uma sociedade – e de uma cidade – depende do fato de as várias classes e frações, constituídas em atores sociais,

compartilharem um mesmo modelo cultural. Ao mesmo tempo, é por meio do modelo cultural que se reconhecem, de um lado, os atores em sua pluralidade, diversidade e conflito, e, de outro, os interesses comuns, ainda que as classes economicamente dominantes imponham os seus interesses e a sua visão de mundo. O que nos parece relevante sublinhar é que a historicidade de uma sociedade depende da sua unificação, somente possível pela existência de um modelo cultural unificador, cujo controle é o objeto de disputa entre os atores sociais (Touraine, 1974, *apud* Ribeiro, 2004, p. 24).

A definição da sociedade local como um sistema de ação nos leva a pensar o ator local a partir da sua capacidade de iniciativa. A velha antinomia entre planejamento e iniciativa também é negada por Arocena (1995, p. 22) que afirma que tanto o planejamento local supõe a existência de atores locais capazes de iniciativa quanto todo ator tem uma imagem projetada do desenvolvimento futuro de sua ação. Se o ator social é um sujeito em movimento, um ator local pode ser visto como se referindo a "*individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide com los límites de la sociedad local* (p. 25).

Dentro desta perspectiva são valorizadas as ações voltadas para o planejamento das iniciativas locais de desenvolvimento, bem como as discussões sobre capital social e inovação social.

Todas estas diferentes abordagens contribuem para o desenvolvimento de um novo paradigma de compreensão do nível local, a partir da perspectiva da necessidade de uma radical democratização das relações e processos de desenvolvimento com inclusão social.

No caso da contribuição da economia do desenvolvimento, trata-se de adotar uma nova mentalidade, que se distancia do

modelo desenvolvimentista que primou pelo planejamento centralizado, assim como da lógica do subsídio, ou seja, de uma espera passiva de ajuda por parte do poder central. Segundo Albuquerque (1999, p. 45),

ello supone la movilización de los actores sociales territoriales implicados em los procesos de desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial innovadora; la calidad y orientación de las infra-estructuras básicas; la coordinación de los instrumentos de fomento para microempresas y pequeñas y medianas empresas; el acceso a líneas de financiamiento para este colectivo de empresas de pequeña dimensión; y, en suma, para crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial, como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

As exigências conjuntas da mudança estrutural e da globalização da economia expõem os territórios a novos desafios que confluem para o que Albuquerque denomina “entornos inovadores”, já que as vantagens competitivas dinâmicas não se baseiam tanto na dotação de recursos naturais, mas na introdução de componentes de inovação tecnológica e organizativa, assim como de informação estratégica.

Judith Maxwell (2003) defende o conceito de cidades sustentáveis como sendo uma forma de fazer frente à exclusão e polarização geradas pela nova economia global:

A sustainable city strives for harmony in the development of civil society, economy, environment, culture and political institutions. Spatial segregation of poor residents is growing; the new economy wage structure is creating not only great wealth but also low-paid work; and new social policies are creating a poverty trap for the working poor. The principal challenge facing leaders in cities and communities is how to weave together progress on all these



fronts. It requires a sense of shared responsibility. Sustainability is not soft and fuzzy. It has a direct productivity connection. New economy points to the success of economic clusters, and we know that successful clusters depend upon a complex web of informal relationships.

A articulação entre políticas econômicas e sociais aparece como pré-requisito para o desenvolvimento local, através de ações impulsionadas por redes de órgãos governamentais, lideranças empresariais e instituições de ensino e pesquisa. A atração de uma mão-de-obra qualificada, por meio de fortes políticas públicas de educação e de saúde, e uma rede eficiente de transportes aparecem como fatores centrais na competitividade das cidades.

Maxwell (2003) defende uma nova política social que assegure a sustentabilidade das cidades, afirmando a sua importância para todos. As três dimensões para assegurar a sustentabilidade seriam a regionalização, a inclusividade e a formulação das políticas de baixo para cima (*from bottom up*). A autora enumera os ingredientes para o sucesso de uma cidade sustentável:

- A local champion to provide the leadership;
- Institutional intermediaries to connect with senior governments;
- Equitable participation to engage local stakeholders;
- A civic culture of creativity (doing things differently and better);
- Adequate financial and technical resources
- Strong accountability mechanisms.

Na mesma linha, Albuquerque (1999, p. 63) enumera os principais componentes das iniciativas locais de desenvolvimento:

- a qualificação dos recursos humanos;
- a construção de redes e de uma institucionalidade para reforçar o funcionamento do mercado;
- o fomento de micro e pequenas empresas e a criação de novas empresas;
- a construção de entornos inovadores em nível territorial; e
- a importância de fatores intangíveis como elementos de êxito destas iniciativas.

Enquanto os principais fatores das iniciativas de desenvolvimento local são vistos como econômicos, os fatores intangíveis são de caráter extra-econômico, e se referem aos seguintes aspectos básicos:

- existência de uma liderança local, com capacidade de mobilizar os diferentes atores sociais da coletividade e de intermediar com as autoridades superiores no âmbito local;
- processo de tomada de decisão com ampla participação da comunidade, sensibilização dos diferentes atores em relação às iniciativas de desenvolvimento local, e elaboração de uma imagem ativa e dinâmica do próprio território;
- diagnóstico minucioso das fortalezas e debilidades, bem como das oportunidades e ameaças do território em questão, que permita a definição de orientações estratégicas claras, juntamente como o desenho de objetivos e políticas;
- uma estratégia de desenvolvimento elaborada sobre a base da cooperação dos próprios atores locais, públicos e privados, em um processo capaz de gerar confiança mútua e determinados consensos básicos em relação com o desenvolvimento econômico local e o emprego;
- existência de uma agência de desenvolvimento local (ou regional), resultante da concertação de atores públicos e privados, gerenciada por profissionais competentes,

encarregados de executar os projetos e de constituir um foro permanente para reforçar os consensos básicos;

- o preciso conhecimento do mercado de trabalho local e regional, assim como uma gestão conjunta, com os diferentes atores e instituições territoriais, dos desajustes existentes neste campo;
- alta sensibilidade sobre a importância dos fatores culturais e acerca da necessidade de alentar as atitudes criativas e inovadoras na cultura local;
- uma concepção ampla do desenvolvimento, que contemple de forma integral os aspectos sociais e ambientais como parte do mesmo processo de desenvolvimento da economia local;
- o reconhecimento de que o desenvolvimento é um processo dinâmico continuado, submetido a câmbios e incertezas, o que reclama uma participação permanente da comunidade para buscar adaptações oportunas ante estas mudanças. (Albuquerque, 1999, p. 66-67)

De fato, a inovação social é o processo de transformação e densificação da esfera pública e diz respeito à expansão da cidadania por meio do tripé integração, participação e distribuição, tendo – no limite – como consequência fundamental, a possibilidade de construção de sujeitos autônomos e emancipados. Se bem a inovação social não possa ser identificada como uma inovação tecnológica, ela requer o desenvolvimento de tecnologias sociais (*softs*), que permitam a incorporação dos atores à esfera pública, processos democráticos de geração de consenso e normas comuns que permitam o escalonamento das prioridades.

O que parece mais importante na gestão local é a possibilidade de estabelecimento da conectividade, seja horizontal, envolvendo diferentes setores da sociedade, seja vertical, envolvendo diferentes esferas governamentais.

A geração de redes associativas como formato predominante na estruturação da esfera pública vem requerer uma nova tecnologia gerencial capaz de gerar processos sinérgicos entre as instituições estatais democratizadas e as organizações da sociedade que, por se basearem no alcance de bens públicos por meio das relações de confiança e de cooperação, geram maior capital social.

Um fenômeno recente, cada vez mais freqüentemente observado, é a existência de redes, de políticas ou estruturas policêntricas, envolvendo diferentes atores, organizações ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada a esta estrutura reticular que se assenta em um poder compartilhado e relações horizontalizadas.

De acordo com Börzel (1997) todas as disciplinas que trabalham com as redes de políticas compartilham um entendimento comum no qual elas são vistas

como um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilhem interesses comuns em referência a uma política, e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir estes interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns.

A criação e manutenção da estrutura de redes impõem desafios administrativos fundamentais, vinculados aos processos de negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos e processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Em outras palavras, os processos de decisão, planejamento e avaliação ganham novos contornos e requerem outra abordagem, quando se trata de estruturas gerenciais policêntricas.

Se as redes são formadas por atores, recursos, percepções e regras (Klijn et al., 1995), estes são elementos-chave a serem considerados não apenas na análise como também na gestão das redes.

Em relação aos atores, devemos considerar que, em uma rede, eles estão em uma situação de interdependência gerada pela necessidade de compartilhar recursos para atingir um objetivo comum. Cada ator específico tem seus objetivos particulares, mas seria limitado imaginar que sua participação em uma rede seria consequência de suas carências e do mero comportamento maximizador para atingir seu objetivo pessoal ou organizacional. A construção de uma rede envolve mais do que isto, ou seja, requer a construção de um objetivo maior, que passa a ser um valor compartilhado para além dos objetivos particulares que permanecem.

A habilidade para estabelecer este megaobjetivo, que implica uma linha básica de acordo, tem a ver com o grau de compatibilidade e congruência de valores entre os membros da rede (Mandell, 1999). Para chegar a este tipo de acordo é necessário desenvolver arenas de barganha, onde as percepções, valores e interesses possam ser confrontados e negociados.

A estruturação destes espaços e processos de negociação faz parte da dimensão da estrutura da rede, que diz respeito à institucionalização dos padrões de interação. O estabelecimento de regras formais e informais é um importante instrumento para a gestão das redes (Bruijn; Heuvelhof, 1997) porque especifica a posição dos atores na rede, a distribuição de poder, as barreiras para ingresso, etc.

As regras constituem práticas sociais e orientam os comportamentos dos atores (Klijn, 1996), requerendo seu

prévio conhecimento e a interpretação comum por parte dos membros da rede. Sendo produto das interações dos atores, as regras devem ser construídas e/ou alteradas como parte da dinâmica interacional entre atores.

A existência de diferentes atores possuidores de distintos recursos deve ser considerada tanto do ponto de vista interno como externo à rede. A capacidade de mobilização de recursos pelos membros da rede depende tanto dos recursos que cada um controla quanto das ligações externas que estabelece. O poder de cada membro dentro de uma rede vai depender da centralidade de suas funções para a rede (ou seja, o controle de recursos), como também das ligações de cada organização a um padrão mais amplo de organizações (Benson, 1975).

Na gestão das redes, o foco está colocado nos processos de interação entre os diferentes atores e os meios pelos quais estes processos podem ser estimulados, mantidos ou mudados, quando necessário. O conflito entre as organizações é visto como um produto inevitável das interdependências entre elas e deve ser ativamente gerenciado. O apoio a uma política que favoreça os objetivos de vários atores é uma estratégia da gerência das redes, assim como a ativação seletiva por meio do uso de incentivos para desenvolver arranjos organizacionais – coalizões – e interações entre os atores (Klijn, 1996).

Os atores agem em função de suas percepções em relação aos demais atores e às expectativas de seus comportamentos. Com base nessas percepções, nos seus recursos e interesses e nas regras estabelecidas, cada ator define sua estratégia de ação. As redes são caracterizadas por configurações específicas de percepções que são relacionadas à história e natureza de cada rede (Klijn et al., 1995, p. 440). A gerência das redes muitas vezes deve enfrentar questões

relativas à mudança das regras de interação, aos valores e às percepções, que podem ser promovidas a partir de debates abertos, de processos de avaliação e aprendizagem e/ou por meio da entrada de novos atores.

Os elementos condicionadores do êxito da gestão de redes, apontados por Agrannoff e Lindsay (1983), seriam: despende grande esforço para chegar a entendimentos comuns; alcançar situações em que todos ganham; envolver os reais decisores políticos e administrativos; focalizar questões específicas; avaliar permanentemente e negociar as soluções; criar um marco para a ação cotidiana.

Para Klijn et al. (1995), a gerência exitosa de redes deve basear-se nas seguintes condições: ativar seletivamente atores e recursos; limitar os custos da interação; buscar compromisso dos participantes; oportuna atenção a aspectos políticos e administrativos; qualidade e abertura da interação. Como uma das características das redes tem-se o fato de serem policêntricas e, também, que a gerência não é mais uma estratégia exclusiva para um ator. O papel do gestor das redes de políticas é, portanto, um importante aspecto a ser pensado, já que ele pode ser desempenhado por um dos atores de cada vez, por vários deles simultaneamente, ou mesmo por um mediador externo ou facilitador (Klijn, 1996, p. 105).

As redes de políticas são um fenômeno cada vez mais presente no campo das políticas sociais, em decorrência da complexidade dos fenômenos, da multiplicidade de atores envolvidos, da escassez de recursos e da possibilidade de gerar sinergias em ações conjuntas. No entanto, persistem questões relativas ao papel do Estado na garantia dos direitos sociais e à persistência de estruturas sociais com algum grau de exclusão que inviabilizem relações horizontais necessárias à constituição e manutenção das redes.

A proliferação de redes de políticas sociais deve-se, em primeiro lugar, aos dois macrofenômenos que definem o contexto atual destas políticas, ou seja, os processos de descentralização e de democratização que marcaram as sociedades latino-americanas nas últimas décadas.

Se os processos de descentralização provocam uma fragmentação inicial da autoridade política e administrativa, eles geram formas novas de coordenação que buscam garantir a eficácia da gestão das políticas públicas. O perigo para as autoridades locais é decorrente da perda da coesão garantida pelos sistemas centralizados e pelo fortalecimento da autonomia e independência funcional das unidades sem o desenvolvimento de contrapesos que garantam a integração do sistema de políticas e a agregação e coerência necessárias ao êxito dos governos locais (Pratchett, 1994).

Para Cole e John (1995) o interesse em adaptar o conceito de redes de políticas para estudar padrões de governança local reside no reconhecimento da multiplicidade dos atores locais que são dependentes um do outro e cuja cooperação pode ajudá-los a enfrentar pressões externas, reduzir as incertezas e aumentar a eficiência em suas ações políticas. Apesar de que a rede permite a desterritorialização dos mercados e das políticas econômicas como parte do fenômeno de globalização e dos processos supranacionais de integração regional, existe uma forte tendência, no campo das políticas sociais, para a criação de redes locais, que vinculam fortemente a gestão das políticas ao território e a uma população específica.

Fica evidente a incapacidade dos governos centrais darem resposta aos problemas sociais, especialmente no contexto atual de redução do papel das burocracias e dos recursos do governo centrais. A complexidade dos problemas sociais,



a diversidade de atores e interesses conflitivos envolvidos, a crescente mobilização da sociedade civil cobrando atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, a organização de um setor não-governamental que atua cada vez mais no campo das políticas sociais e o aumento da ação social das empresas, são fatores que impulsionam e explicam o florescimento das redes de políticas sociais.

Podemos, portanto, concluir que as redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerência dessas políticas e, mais ainda, que elas permitem a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social, compatíveis com a transformação tanto da sociedade civil quanto do Estado. A emergência de redes de políticas representaria a tentativa de criação de novas formas de coordenação que fossem capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, onde o poder se apresenta como plural e diversificado.

Neste sentido, as redes transcendem o papel de um mero instrumento gerencial, ao permitirem gerar relações baseadas na confiança (capital social) e processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (esfera pública democrática).

No entanto, a existência de estruturas policêntricas não pode escamotear a persistência da desigual distribuição do poder, nem as dificuldades gerenciais inerentes ao processo de gestão pública em uma estrutura reticular. É necessário também ter em conta as limitações das redes de políticas no cumprimento de certas funções públicas, de caráter nitidamente estatal, como, por exemplo, a garantia de direitos sociais e a regulação.

Finalmente, é necessário ter em conta os novos desafios impostos pelos processos de fragmentação e exclusão

social que impedem a geração de consensos e ameaçam as condições de governabilidade em nossas sociedades. Ou seja, sem assumir uma visão meramente instrumental das redes de políticas, não podemos também imaginá-las, ingenuamente, como solução para todos os problemas envolvidos no campo das políticas públicas.

### Referências bibliográficas

- ABU-EL-HAJ, J. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, 1999.
- AGRANOFF, Robert; LINDSAY, Valerie. Intergovernmental management: perspectives from human services problem solving at the local level. *Public Administration Review*, May/June, 1983.
- ALBUQUERQUE, Francisco. Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública. In: CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA (CLAEH). *Desarrollo local en la globalización*. Montevideo, 1999.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 6. ed. São Paulo: Forense Universitária 1993.
- AROCENA, José. *El desarrollo local: um desafio contemporâneo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1995.
- BANFIELD, E. *The moral basis of a backward society*. New York: Free Press, 1958, apud REIS, Elisa. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do familismo amoral de Banfield. *Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 35-48, out. 1995.
- BENSON, K. The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, n. 20, p. 229-248, 1975.
- BÖRZEL, Tanja. *Qué tienen de especial los policy networks?* Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. Disponível em: <http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>. Acesso em: 1997. Em inglês, disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>. Acesso em: 29 set 2006.

- BRUGUÉ, Quim; y GOMÁ, Ricard. Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. In: BRUGUÉ, Quim; GOMÁ, Ricard (Coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel 1998.
- BRUIJN, Joan. A.; HEUVELHOF, E. F. Instruments for network management. In: KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop. *Managing complex network: strategies for the public sector*. London: Sage, 1997.
- BUCI-GLUCKSMAN. *Gramsci e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1980
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação, v.1).
- CASTEL, Robert. *Les metamorphoses de la question social*. Paris: Gallimard, 1995.
- COLE, Alistair; JONH, Peter. Local policy networks. *West European Politics*, v.18, n. 4, p. 89-109, Oct. 1995.
- COLLIER, Paul. *Social capital and poverty*. Washington (DC): The World Bank, 1998.
- DUHL, Leonard. The healthy city: its function and its future. *Health Promotion*, n. 1, p. 55-60, 1986.
- EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, 1996.
- FANNON, Frantz. *Os condenados da terra*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- FLEURY, Sonia. *Estados sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Legitimidade política, Estado e cultura*. Bolívia: IDH/PNUD, 2002.
- \_\_\_\_\_. La expansión de la ciudadanía. In: INCLUSIÓN social y nuevas ciudadanía. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2003a.

- FLEURY, Sonia. Legitimidad, estado y cultura política. In: CALDERÓN, F. (Coord.). *¿Es sostenible la globalización en América Latina?* Debates con Manuel Castells. México: Fondo de Cultura Económica. 2003b. v. 2.
- FOREWAKER, J.; LANDMAN, T. *Citizenship rights and social movements*. New York: Oxford University Press, 1977.
- KLIJN, Erik-Hans. Analyzing and managing policy processes. *Administration and Society*, v. 28, n. 1, may, 1996.
- KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La Política*, Buenos Aires, n. 3, Oct., 1977.
- MacPHEARSON, C. B. *Teoria política do individualismo possessivo de Hobbes a Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MANDELL, Myrna. Network management: strategic behavior in the public sector. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. *Strategies for managing intergovernmental policies and network*. New York: Praeger, 1990.
- MAXWELL, Judith. Sustainable Cities. *Canadian Policy Research Networks*, Halifax, July 7, 2003.
- PRATCHETT, Lawrence. Open systems and closed networks: policy networks and the emergence of open systems. *Local Government in Public Administration*, v.72, p. 73-93, Spring 1994.
- PROCACCI, Giovanna. Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar In: GARCÍA, Soledad; LUKES, Steven (Comps.). *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- REILLY, Charles. *Novas políticas urbanas: ONG e governos municipais na democratização latino-americana*. Virginia: Fundação Interamericana, 1994.
- REIS, Elisa. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do Familismo Amoral de Banfield. *Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 35-48, out. 1995.

REIS, Fabio Wanderley; CASTRO, Mônica. *Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, fev. 2001.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. A construção multicultural da igualdade e da diferença. 1995. Conferência apresentada no VII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, no Rio de Janeiro, de 4 a 6 de setembro de 1995.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1996.

\_\_\_\_\_. *Espaço e método*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. O híbrido institucional brasileiro In: \_\_\_\_\_. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SILVA, Machado da. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

TITMUSS, R.M. *The gift relationship: from human blood to social policy*. London: Allen and Unwin, 1970.

TOCQUEVILLE, Aléxis. *A democracia na América*. São Paulo: Edusp, 1977.

TOURRAINE, Alan. *Pour la Sociologie*. Paris: Seuil, 1974, apud RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

VELTZ, P. *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*. Paris. PUF, 1996.

VICHERAT, Daniela. *Comentário para o II Congresso Mundial para Redes Cívicas*. 2001a. Disponível em: [http://iigov.org/resenas/?p=6\\_0115](http://iigov.org/resenas/?p=6_0115)

\_\_\_\_\_. [Comentário à Conferência "Writing the city: Urban Life in the Era of Globalisation", realizada entre el 24 y 27 de Agosto del 2001, en Dublín]. 2001b. Disponível em: [http://www.iigc.org/resenas/?p=5\\_0122](http://www.iigc.org/resenas/?p=5_0122)

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.

Artigo recebido em 10 de abril de 2006 e aprovado em 10 de julho de 2006.