**O REASSENTAMENTO COMO PROMOTOR DE
CAPITAL SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS
URBANAS**

UMA ANÁLISE DA AÇÃO ESTATAL EM TRÊS ESTUDOS DE CASO

LUIZ GUSTAVO DELLA NOCE

TESE APRESENTADA À FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR

ORIENTADOR: PROFA. MARIA RUTH AMARAL DE SAMPAIO

SÃO PAULO, 2008

Dedicado à memória de minha mãe, Márcia Zimpeck Della Noce

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família pelo apoio em todos os momentos, na figura de meu pai Adércio, minha irmã Patrícia, minha avó Dina e a querida Sara.

Agradeço aos meus colegas e chefes da CDHU, em especial Irene Rizzo, da Gerência de Desenvolvimento de Produtos, e meus colegas Márcio, Stella, Cibele e Liliana, e também às colegas Viviane Frost e Sandra Mendonça da área social, que me forneceram gentilmente informações fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa.

Finalmente agradeço à minha orientadora Profa. Maria Ruth Amaral de Sampaio, não só pela competência na orientação do trabalho, mas também pela confiança e entusiasmo que demonstrou desde o início.

A todos que estiveram indiretamente envolvidos nestes quatro anos, meu muito obrigado.

RESUMO

Esta tese desenvolve um estudo teórico a respeito do instrumento do reassentamento em políticas públicas urbanas sob o ponto de vista de sua abordagem aos conceitos de capital social e das redes sociais. Dessa forma, a pesquisa procura realizar uma ampla análise bibliográfica sobre estes elementos enquanto conceito: reassentamento, capital social e redes sociais. Em seguida procura utilizar essa plataforma conceitual para propor uma base de indicadores com o objetivo de se obter uma modelo de análise de políticas públicas urbanas, particularmente políticas de habitação, em seu aspecto da sua eficácia enquanto promotoras de desenvolvimento ao invés de meros provedores de abrigo. A base de indicadores é aplicada a três estudos de caso concretos: O Programa Guarapiranga, na Região Metropolitana de São Paulo, o Programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro e o Programa de Obras con Participación Ciudadana de Bogotá, Colômbia.

ABSTRACT

This thesis develops a theoretical study regarding the instrument of the resettlement in urban public politics under the point of view of its boarding to the concepts of social capital and social networks. Therefore, the research looks for carrying through an ample bibliographical analysis on these elements as concepts: resettlement, social capital and social networks. After that it looks for using this conceptual platform to consider a base of indicators with the objective of getting an analysis model of urban public policies, particularly housing policies, in its aspect of effectiveness while promotional of development instead of mere suppliers of shelter. The base of indicators is applied to three concrete case studies: The Guarapiranga Program, in the Metropolitan Region of São Paulo, the Program Favela-Bairro, in Rio de Janeiro and the Programa de Obras con Participación Ciudadana of Bogota, Colombia.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	12
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 O REASSENTAMENTO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	25
1.1 HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REASSENTAMENTO.....	27
1.1.1 Conjunto habitacional x favela: determinantes espaciais.....	31
1.1.2 Micro-economia do reassentamento: reassentamento x desenvolvimento.....	33
1.2 O BINÔMIO POLÍTICAS URBANAS / HABITACIONAIS	37
1.3 REASSENTAMENTO NAS DÉCADAS DE SESSENTA E SETENTA NO BRASIL.....	40
1.4 REASSENTAMENTO NA DÉCADA DE NOVENTA: TRÊS EXEMPLOS RECENTES.....	45
1.5 A ABORDAGEM ATUAL DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS.....	48
1.6 O REASSENTAMENTO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS URBANAS	50
CAPÍTULO 2 UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA DAS REDES E DO CAPITAL SOCIAL	55
2.1 ANTECEDENTES TEÓRICOS DO ESTUDO DE REDES SOCIAIS	60
2.1.1 Instrumentos de análise de redes sociais	65
2.1.2 Mark Granovetter e importância dos laços fracos nas redes	70
2.1.3 Redes e Território.....	75
2.1.4 Os nexos entre redes sociais e pobreza.....	76
2.2 OS ESTUDOS DE REDES SOCIAIS NO BRASIL.....	83
2.3 REDES E CAPITAL SOCIAL.....	88
2.3.1 Pierre Bourdieu, as três formas de capital e a “economia das práticas”	90
2.3.2 James Coleman e Robert Putnam.....	96
2.4 Conclusão	106
CAPÍTULO 3 CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	108
3.1 A UTILIZAÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS PARA MONITORAMENTO DA AÇÃO PÚBLICA	109

3.1.1	Breve histórico dos indicadores.....	111
3.1.2	Notas sobre o conceito e metodologia de construção de indicadores.....	114
3.2	SISTEMAS GLOBAIS DE INDICADORES.....	118
3.2.1.	O sistema ONU/Banco Mundial e os indicadores urbanos e habitacionais.....	130
3.2.2	As Metas de Desenvolvimento do Milênio.....	133
3.3	UMA PROPOSTA DE INDICADORES DE EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CAPITAL SOCIAL COMO CRITÉRIO.....	142
3.3.1	Medidas de capital social como elementos de política pública: o antes e o após.....	144
3.3.2	Caracterização de redes sociais.....	148
3.3.3	Um sistema de indicadores de capital social para políticas de habitação e desenvolvimento urbano.....	153
CAPÍTULO 4	TRÊS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS EM QUESTÃO	161
4.1	A RESPEITO DE UM ESTUDO COMPARATIVO EM TRÊS CASOS DIFERENTES.....	163
4.1.1	O Programa Guarapiranga, na Região Metropolitana de São Paulo	164
4.1.2	O Programa Favela-Bairro, da cidade do Rio de Janeiro	194
4.1.3	O Programa de Obras Con Saldo Pedagógico, atual Programa de Obras Con Participación Ciudadana, da cidade de Bogotá.....	203
4.2	Lições a se aprender: o nexos entre políticas públicas e capital social.....	213
CONCLUSÃO		214
BIBLIOGRAFIA		214

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.	Custo dos programas que envolveram reassentamento financiados pelo Banco Mundial na década de noventa.	36
Tabela 2.	Evolução da população em grandes centros urbanos latino-americanos.	16
Tabela 3.	Quadro comparativo entre indicadores de habitação e desenvolvimento urbano entre diversas agências multi-laterais	120
Tabela 4.	Quadro comparativo entre indicadores econômicos entre diversas agências multi-laterais	121
Tabela 5.	Quadro comparativo entre indicadores ambientais entre diversas agências multi-laterais	122
Tabela 6.	Quadro comparativo entre indicadores de saúde e educação entre diversas agências multi-laterais	123
Tabela 7.	Quadro comparativo entre indicadores demográficos entre diversas agências multi-laterais	124
Tabela 8.	Quadro comparativo entre indicadores de infra-estrutura entre diversas agências multi-laterais	125
Tabela 9.	Base de indicadores para avaliação de eficácias de políticas públicas urbanas (I)	156
Tabela 10.	Base de indicadores para avaliação de eficácias de políticas públicas urbanas (II)	157
Tabela 11.	Base de indicadores para avaliação de eficácias de políticas públicas urbanas (III)	158
Tabela 12.	Dados demográficos e ambientais dos municípios da Bacia do Guarapiranga em 1991	169
Tabela 13.	Dados demográficos e ambientais dos municípios da Bacia do Guarapiranga em 2000 e 2004	170
Tabela 14.	<i>Comparação de algumas informações comuns coletadas em pesquisas em favelas realizadas pela CDHU e PMSP (Fonte: UGP, 1994)</i>	176

Tabela 15	<i>Quantitativo de UHS construídas em núcleos de favela ou em locais separados nos municípios de Embu, Embu-Guaçu, Itapequerica da Serra e São Paulo</i>	179
Tabela 16.	Quantitativo de novas UHS construídas pela PMSP em núcleos de favelas e loteamentos irregulares em São Paulo	180
Tabela 17.	Total de UHS oferecidas pela CDHU e PMSP para reassentamento e urbanização de favelas e loteamentos irregulares	181
Tabela 18.	Imagens de favelas urbanizadas pela CDHU (fonte: CDHU, 2002)	183
Tabela 19.	Imagens de favelas urbanizadas pela CDHU (fonte: CDHU, 2002)	184
Tabela 20.	Imagens de favelas urbanizadas pela CDHU (fonte: CDHU, 2002)	185
Tabela 21.	Favelas urbanizadas pela Prefeitura de São Paulo	186
Tabela 22.	Conjunto habitacional “Campo Limpo G” da CDHU (fonte: arquivo pessoal do autor)	187
Tabela 23.	Conjunto habitacional “Santo Amaro C” da CDHU (fonte: arquivo pessoal do autor)	188
Tabela 24.	Conjunto habitacional “Santo Amaro A” (fonte: arquivo pessoal do autor)	189
Tabela 25.	Números gerais do Programa Favela-Bairro (fonte: FIORI, 2002)	196
Tabela 26.	Resumo dos planos de governo da cidade de Bogotá entre 1995 e 2003 (fonte: ROJAS, 2002)	206

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Entorno do conjunto Campo Limpo G	30
Figura 2.	Vista do entrono do conjunto Campo Limpo G, mostrando o contraste físico entre dois padrões de habitação	30
Figura 3.	Áreas condominiais: Cabine primária depredada com fios roubados	30
Figura 4.	Áreas condominiais: Abrigo de gás depredado	30
Figura 5.	Comércio informal	30
Figura 6.	Área de lazer improvisada em área desocupada do conjunto Santo Amaro C	30
Figura 7.	Santo Amaro C: Centro de Apoio Condominial invadido	31
Figura 8.	Campo Limpo G: Centro de Apoio Condominial depredado	31
Figura 9.	Exemplo de sociograma mostrando uma rede social densa e homogênea (Fonte: Molina, 2006)	68
Figura 10.	Exemplo de sociograma mostrando rede simples egocentrada (Fonte: Molina, 2006)	69
Figura 11.	Exemplo de sociograma complexo mostrando várias redes interconectadas e egocentrada (Fonte: Molina, 2006)	69
Figura 12 (a e b).	Sociogramas ilustrando duas redes e os laços “ponte” representando o caminho mais curto de fruição entre os dois grupos (Fonte: GRANOVETTER, 1973)	72
Figura 13.	Ciclo de retro-alimentação do desenvolvimento econômico por meio do atendimento às metas do milênio (Fonte: SACHS, 2005:29)	137
Figura 14	Diagrama para medição de capital social desenvolvido pelo governo australiano (Fonte: STONE et alli, 2002)	155
Figura 15.	Mapa da Região Metropolitana de São Paulo, com destaque para a Bacia do Guarapiranga. A Bacia do Guarapiranga se situa na porção Sudoeste e engloba principalmente os municípios de São Paulo, Embu, Itapequerica da Serra e Embu-Guaçu. A área	

	hachurada em verde representa a Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM), e a área em lilás representa a mancha urbana metropolitana	166
Figura 16.	Divisão da cidade de Bogotá em UPZs (Fonte: PREFEITURA DE BOGOTA, 2003)	207

CAIXAS DE TEXTO

Caixa 1.	Perfil faz famílias moradoras da Favela Santa Lúcia, em pesquisa realizada pela CDHU (Fonte: UGP, 1994)	174
Caixa 2.	Perfil das famílias moradoras de favelas do Programa PROCAV da Prefeitura de São Paulo (Fonte: UGP, 1994)	175

APRESENTAÇÃO

Este trabalho é uma investigação que procura aliar elementos teóricos da sociologia com um estudo de caso de algumas políticas públicas urbanas executadas ou em execução por diferentes instâncias do Estado.

Assim, está estruturado em quatro capítulos, procurando direccionar a leitura desde a identificação do problema, passando pela reflexão teórica e finalizando com os estudos de caso escolhidos.

O **capítulo 1** trata da constatação dos impactos causados pelo reassentamento de famílias, involuntariamente ou não, operacionalizado por diversas intervenções urbanas dos Estados, particularmente nas comunidades pobres, especialmente a partir do início da década de noventa. Várias agências multilaterais, como BIRD e BID, vêm analisando estes impactos e as formas como minimizá-los, dado que a necessidade de reassentamento é crescente nas circunstâncias urbanas das cidades latino-americanas em especial. Neste capítulo, procurou-se refletir sobre estas análises, que levam à problemática das redes sociais, teoricamente o principal aspecto de falha destas políticas.

O **capítulo 2** procura aprofundar na teoria, fartamente disponível nas publicações anglo-saxônicas, dois conceitos: o de redes sociais e o de capital social. Como aspecto principal do problema identificado anteriormente, essa análise de literatura procura varrer a evolução dos conceitos historicamente, suas nuances e contradições.

No **capítulo 3**, dados os estudos de redes e capital social, mais a problematização da questão do reassentamento, procura-se chegar a um

primeiro produto desta tese: uma base de indicadores para análise comparativa entre políticas públicas urbanas, tendo-se por base as redes sociais e o capital social. O capítulo está subdividido em duas partes: a primeira, da mesma forma como foi abordada a questão teórica no capítulo anterior, também busca referências na teoria do que seria o conceito de indicador, como se desenvolveu na história, como foi utilizada pelas agências multilaterais e como surgiram as principais bases de indicadores de desenvolvimento urbano na atualidade, bem como uma rápida análise qualitativa destas. A segunda parte do capítulo procura definir o que seriam indicadores de redes e capital social, o que foi produzido na literatura internacional e, por fim, propõe uma base própria de análise.

O **capítulo 4** procura exemplificar os estudos desenvolvidos com base na análise de três políticas públicas urbanas escolhidas: O *Programa Guarapiranga* em São Paulo, o *Programa Favela-Bairro* no Rio de Janeiro, e o *Programa de Obras con Participación Ciudadana*, de Bogotá. A análise não utilizou diretamente a base de indicadores propostas, visto que seria necessário um extenso trabalho de campo, mas se utilizou dos conceitos desta base para se fazer uma análise, principalmente sobre o Programa Guarapiranga, utilizando-se os outros dois programas como referências em aspectos específicos.

Na conclusão, esperou-se dar uma resposta, ainda que preliminar, ao problema do ressentamento, reenquadrando-o como ponto de partida de um processo de desenvolvimento local ao invés de ser, como vem sendo, um agente de dismantelamento das redes sociais e do capital social local.

INTRODUÇÃO

Há uma percepção bastante presente nas reflexões de sociólogos, economistas e urbanistas do mundo inteiro a respeito das mudanças que em ocorrendo em grandes centros urbanos desde o final da década de 80, dadas as grandes mudanças econômicas do período. Essas mudanças ocorrem particularmente nos centros urbanos das chamadas mega-cidades dos países de economias emergentes, dentre os quais o Brasil.

As agências multilaterais de suporte e financiamento de políticas públicas, como a ONU, o Banco Mundial e o BID têm dedicado grande atenção ao tema, talvez muito mais do que décadas anteriores. Entre a década passada e os dias atuais, foram organizados vários encontros mundiais de cúpula para tratar da temática urbana, como o Habitat de Istambul em 1996, o Istambul +5 de 2001, e o *World Urban Forum 4* a realizar-se em outubro de 2008 em Nanjing, China. Além disso, presenciou-se uma grande mudança de postura das entidades financiadoras no sentido de voltar muito mais seus investimentos nas áreas pobres das cidades do que em grandes projetos de infra-estrutura, como a havia sido a tônica até então. Sem sombra de dúvida, uma das mudanças que mais impactam na chamada nova ordem espacial urbana, como a denomina Peter Marcuse¹, é a relação entre o Estado por meio de suas políticas públicas e o urbano.

O próprio Banco Mundial relata sempre em seus *papers* essa mudança de mentalidade, ressaltando o foco nos processos de inclusão social,

¹ KEMPEN, Ronald Van; MARCUSE, Peter. **A New Spatial Order in Cities?**. In: The American Behavioral Scientist, nov/dez 1997, 41(3), pag. 285.

descentralização, participação, instituição de marcos legais e regulatórios, governança e *accountability*.

Tal guinada de enfoque das políticas urbanas foi uma evolução que se enquadra na situação vivida pelas maiores cidades latino-americanas, particularmente a partir dos anos oitenta: crescimento contínuo da informalidade. Segundo BRAKARZ (2002), citando a Organização Internacional do Trabalho, 48% dos trabalhadores urbanos nas cidades latino-americanas eram informais em 2000, e desses, 66% estavam ocupados em atividades chamadas de “sobrevivência” (trabalho por conta própria de baixa qualificação e serviços domésticos) e apenas 33% estavam ocupados em microempresas (atividade com receita mais alta), ou seja, uma combinação de informalidade com pobreza.

O fenômeno da informalidade urbana é consequência direta do surto de urbanização que a América Latina vivenciou particularmente a partir da segunda metade do século XX. De sete cidades com mais de um milhão de habitantes em 1950, a região passou a ter 49 em 2000. A população destes grandes centros urbanos pulou de 16,8 milhões para 164,9 milhões. Das 15 “megacidades” do mundo, a região abriga quatro: Cidade do México (16,6 milhões de habitantes) São Paulo (16,5 milhões de habitantes), Buenos Aires (11,6 milhões de habitantes) e Rio de Janeiro (10,2 milhões de habitantes). (HABITAT, 2001 *apud* BRAKARZ, 2002). A **tabela 2** mostra o processo de urbanização na América Latina entre 1970 e 2010.

Tabela 1. Evolução da população em grandes centros urbanos latino-americanos.

População	1970	1980	1990	2000	2010
Total	276.146.849	351.677.799	429.775.378	507.932.044	583.699.449
Urbana	158.557.829	229.537.489	305.251.509	382.631.107	457.709.699
Urbana (%)	57,4%	65,3%	71%	75,3%	78,4%
Rural	117.589.020	122.140.310	124.523.869	125.300.937	125.989.750
Rural (%)	42,6%	34,7%	29%	24,7%	21,6%

(Fonte: Brakarz, 2002)

Esse surto de urbanização gerou um processo em mão dupla: a melhora da infra-estrutura urbana, pois a melhor produtividade permite o fornecimento desses serviços a um custo mais baixo pelo poder público; e a conseqüente valorização da terra com aumento do custo de vida. Esse movimento tem razões históricas e muitas vezes locais, mas o binômio infra-estrutura urbana/custo da terra é um padrão que se associa ao modelo de desenvolvimento periférico das cidades latino-americanas, cujas razões tentaremos intuir.

Modelo Centro-Periferia e razões estruturantes da informalidade urbana

As formas de habitação de baixa renda em São Paulo e nas demais metrópoles latino-americanas foram amplamente abordadas em estudos acadêmicos na geografia, economia e na sociologia. No caso da sociologia urbana, predominaram desde a década de cinquenta, as reflexões decorrentes de interpretações do *Modelo Centro-Periferia*, originário das ciências econômicas.

O Modelo Centro-Periferia foi originalmente formulado pelo economista argentino Raúl Prebisch da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe das Nações Unidas), e no Brasil teve grande destaque com o trabalho de Celso Furtado, que desenvolveu o conceito de *subdesenvolvimento*. Sustentava-se no pressuposto macro-econômico que o desenvolvimento do progresso técnico concentrava-se no *Centro* e a distribuição de seus frutos era desigual.

Como *Centro* entende-se as economias mais desenvolvidas, e como *Periferia* as suas colônias na América, Ásia e África, formadas durante a expansão do capitalismo europeu a partir do século XIX. Essas colônias formariam uma rede de *economias dualistas* caracterizada pela convivência pacífica entre estruturas arcaicas pré-capitalistas e o sistema capitalista de produção (controlado externamente pelas metrópoles européias), sem, no entanto, modificar as estruturas sociais e econômicas locais².

² FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1967.

Assim, segundo Celso Furtado, o subdesenvolvimento, ao contrário de ser uma *etapa* no sentido “darwiniano”, ou “evolucionista” da economia e da sociedade dos países ditos periféricos, é um processo histórico autônomo, estrutural e endêmico, conveniente para a lógica de distribuição internacional das relações trabalho-capital. O dualismo do Modelo Centro-Periferia se coloca claramente ao se contrapor *atraso x modernidade, desenvolvimento x subdesenvolvimento, centro x periferia*.

Segundo Luiz C. Q. Ribeiro³, os primeiros estudos que transpõem o Modelo Centro-Periferia para a pesquisa urbana se pautam pelo enfoque *interurbano*, relacionando crescimento econômico com a rede urbana. Vários autores seguem essa linha durante os anos setenta, inclusive Manuel Castells, que formula a teoria da urbanização dependente, e Paul Singer no Brasil, que relaciona crescimento urbano com as relações capitalistas brasileiras.

Ainda segundo Ribeiro, já no final dos anos setenta surgem novas vertentes de pensamento, agora com enfoque *intra-urbano*, a exemplo de Ermínia Maricato e Lúcio Kowarick em São Paulo, que passam a buscar relações entre a reprodução do capital e a metropolização, consolidando uma noção de “padrão periférico de urbanização”. É importante notar nesse momento o surgimento da noção de *espoliação urbana* de Lúcio Kowarick como elemento chave da intermediação entre as relações capitalistas e a formação da estrutura urbana – no caso dos autores paulistas, a espoliação urbana

³ RIBEIRO, Luiz C. Q.; Lago, Luciana C. **Reestruturação nas Grandes Cidades Brasileiras: O Modelo Centro/Periferia em Questão**. XV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1991.

define-se como “o conjunto de condições precárias a que os trabalhadores têm que se sujeitar para vender sua força de trabalho”⁴, cujo rebatimento na forma urbana periférica seriam principalmente os loteamentos irregulares e a autoconstrução.

Entretanto, existem interpretações que propõem novas interpretações para a estrutura dual proposta por esse modelo teórico, particularmente quando se analisa o caso brasileiro. Para o sociólogo Francisco de Oliveira, não é possível compreender a chamada “heterogeneidade estrutural” da sociedade brasileira simplesmente como resultado de uma divisão dualista capital-trabalho⁵.

Mais que isso, segundo o autor, o modelo de desenvolvimento adotado após a revolução de 1930 no Brasil, quando se substitui o domínio da burguesia agrária exportadora pela burguesia industrial urbana, possui especificidades que, ao contrário de eliminar as tradicionais formas primitivas de acumulação e exploração do trabalho, atua para “perpetuar relações não capitalistas na agricultura e a criar um padrão não capitalístico de reprodução e apropriação do excedente num setor como o de serviços”.

Dessa forma, pode-se chegar a uma interpretação que considere o processo de “periferização” brasileiro muito mais *estrutural e complementar* aos

⁴ KOWARICK, Lúcio; BONDUKI, Nabil. **Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização.** In: KOWARICK, L. (org) As lutas sociais e a cidade. Paz e Terra. São Paulo, 1994.

⁵ OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco.** Boitempo Editorial, São Paulo, 2003.

processos de acumulação de capital do que antagônico e dual a este, ou em outras palavras, não se trata de uma simples co-existência de setores “atrasados” e “modernos” dentro da sociedade. Francisco de Oliveira exemplifica o modelo brasileiro com a manutenção de um setor terciário historicamente paralelo a um crescimento expressivo do setor secundário. Não se explica esse fenômeno simplesmente pela incapacidade dos setores primário e secundário em reter população, ou por um “inchaço” do setor terciário resultado do refluxo do crescimento industrial, mas sim pelo papel de *complementaridade* que as atividades urbanas de baixíssima remuneração ou de acumulação primitiva exercem sobre o desenvolvimento do setor secundário (industrial).

Nesse ponto, o autor aponta para um caminho que pode nos servir de pista para indicar como as cidades brasileiras se comportaram nesse processo de modernização capitalista a partir de 1930. A ruptura entre a base agrário-exportadora e a base urbano-industrial ocorre de maneira que a nova lógica de acumulação não encontra condições de se financiar. Ela se estabelece sobre um substrato pobre, calcado na exploração primitiva do trabalho, sem a rede urbana e de infra-estrutura necessária à acumulação industrial.

A solução encontrada foi a manutenção de um grande excedente de força de trabalho, de maneira a se minimizar os custos com as folhas de pagamento, o que foi garantido pela introdução de uma nova forma de regulação das relações de trabalho, a CLT, e a manter a taxa de exploração sobre o trabalho nos mesmos níveis.

O autor conclui associando a forma de produção da cidade, particularmente as formas de produção da habitação pelas classes trabalhadoras, com a estratégia de expansão capitalista, onde se apropria indiretamente da

remuneração do trabalho por meio da auto-construção, loteamentos irregulares e até formas de produção habitacional associativas, como mutirão.

A espacialização da informalidade: o caso de São Paulo

O loteamento ilegal associado à autoconstrução na periferia sempre foi o padrão de produção do espaço urbano pelas classes trabalhadoras em São Paulo. Entretanto, devido a fatores como o aumento dos custos da habitação, a contínua perda de capacidade dos salários no emprego formal e as distâncias cada vez maiores dos distritos centrais da cidade, outras alternativas de habitação como a favela e o cortiço ganharam espaço, inclusive nas áreas mais valorizadas de São Paulo. KOWARICK e BONDUKI (in KOWARICK, 1994) relatam que os loteamentos periféricos como meio de assentamento das classes de baixa renda já eram muito comuns nos anos quarenta. Um jornal da época noticiava:

“O trabalhador compra um pedaço de terra. Ele mesmo cava um poço em algumas horas, compra tijolos (...) Em poucos fins de semana ele ergue sua casa (...) Estas são as ‘casas de domingo’, aquelas que balançam com o vento (...)”⁶

Assim, seria enganoso considerar as áreas periféricas como comunidades esquecidas pela ausência de planejamento. Eles consideram que houve uma “estratégia deliberada das autoridades locais” em beneficiar proprietários e

⁶ KOWARICK, Lúcio; BONDUKI, Nabil. **Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização.** In: KOWARICK, L. (org) As lutas sociais e a cidade. Paz e Terra. São Paulo, 1994.

agentes imobiliários, assim como resolver o problema agudo da falta de moradia para os trabalhadores desde o início da industrialização em São Paulo. Eles exemplificam com a fala do então governador Ademar de Barros: “Vão em frente e construam suas casas sem permissão. A prefeitura fará vistas grossas” (KOWARICK E BONDUKI, 1994:151).

Quanto às favelas, segundo Céline Sachs⁷, estas só se tornaram significativas na Região Metropolitana de São Paulo depois dos anos setenta. De fato, até 1972 as favelas representavam menos de 0,75% da população na cidade de São Paulo com uma população vivendo nestas condições estimada em torno de 40.000 pessoas enquanto e 1980 esse número havia subido para mais de 400.000 pessoas (4,9% da população da cidade) – um crescimento de 1000% em menos de 10 anos. É importante se diferenciar loteamentos irregulares de favelas. De acordo com Sachs, o que distingue a favela de outras formas de assentamento popular é a ocupação ilegal da terra, ou a invasão. Diferentemente das favelas, os loteamentos irregulares não envolvem o ato da invasão, já que foram adquiridos de alguma forma. Ainda que essa aquisição quase sempre não encontre embasamento legal, é o loteamento que as torna ilegais. Dessa forma, as famílias têm um certo direito sobre seu lote na forma de um contrato de compra e venda, mas não conseguem registrar seu título de propriedade nos cartórios nem na prefeitura.

⁷ SACHS, Celine. São Paulo: **Políticas Públicas e Habitação Popular**. Edusp, São Paulo, 1999.

A agenda política e econômica da década de noventa mostrou grande preocupação e interesse com as externalidades da informalidade, do sub-emprego e da pobreza absoluta nas áreas urbanas. Suas diretrizes apontam, por um lado, para um mercado de terras funcional e um Estado enxuto, na linha do *Consenso de Washington* no início da década de noventa. Mas por outro lado, cresceu e muito a conscientização por parte dos tomadores de decisão em diversas instâncias sobre a necessidade de se potencializar os processos de empoderamento local e parceria Estado-sociedade.

Participação popular foi uma das palavras de ordem nas políticas financiadas durante a década, e motivo de *grife* nas várias premiações da linha *Best Practices* criadas ao redor do mundo para administradores públicos. Essa participação popular, no entanto, pode assumir diversas formas de entendimento tanto por parte dos agentes públicos, como das comunidades. Ainda não existe um processo que possa ser considerado participativo em essência dentre as diversas experiências existentes, pelo menos dentro do que a nossa percepção pode identificar, e como esse trabalho também tentará abordar.

Uma questão que se apresentou num primeiro momento marginal na discussão urbana da década – muito em função da idéia primária de que se trata de uma ação violenta e autoritária, além de ineficaz – e que foi adquirindo importância cada vez maior no debate da reestruturação das cidades dentro de uma nova ordem espacial, é a do reassentamento. Entretanto, há uma espécie de consenso entre os autores que escrevem sobre o tema, particularmente aqueles ligados às agências multilaterais, que se trata de um importante e poderoso instrumento para se superar muitas situações de pobreza extrema, riscos ambientais e exclusão.

A problemática que envolve o reassentamento e suas interfaces com os conceitos de capital social e redes sociais serão o corpo deste trabalho, que procura entendê-los e desenvolvê-los. Assume-se como premissa que o reassentamento realmente pode se tornar uma alternativa de enfrentamento à situação de espoliação e precariedade das populações pobres dos grandes centros urbanos. Pode se tornar o ponto de partida para o desenvolvimento social e econômico, no que a maioria das políticas públicas têm falhado sistematicamente. Assume-se da mesma forma, que a própria comunidade deva ser agenciada ao invés de fortalecer mecanismos burocráticos, sempre de uma forma coletiva e nunca individual.

Ganha muita importância nessas assunções o papel da teoria do capital social e das redes social, também largamente abordadas e refletidas no processo desse trabalho. Espera-se que o resultado possa apontar alguns caminhos, no mínimo como base de reflexão, para o planejamento de políticas, principalmente de habitação social, mas que tenham em seu escopo também perspectivas mais amplas de enfrentamento de questões sociais e desenvolvimento local.

CAPÍTULO 1

O REASSENTAMENTO COMO POLÍTICA PÚBLICA

*“Não Quero Sair.
Não queremos sair. Aqui não é favela. Nossa rua é composta 100% de casas de alvenaria.
É muita injustiça acabar com todos estes sonhos.
Dinheiro que vão gastar conosco, por que não manda para a seca do Nordeste? Tem muito paulistano precisando de moradia. Por que derrubar o que já está construído?
Srs. Autoridades, compareça para confirmar todas essas afirmações.
Todas as reportagens foram feitas só nas margens do rio.
Tenham um pouco de sensibilidade. Pagamos todos esses terrenos.
Se forem nos desapropriar, gostaríamos de filmar todas as ruas, para que os brasileiros fiquem sabendo onde são gastos o dinheiro público.”*

(Posição dos moradores frente à proposta de remoção iniciada em 1998 para o projeto de urbanização da Várzea do Rio Tietê (Favela Pantanal) em São Miguel Paulista. Transcrito de foto de Angélica Sanchez, CDHU, 1999.)

Este capítulo tratará de conceituar o termo reassentamento em um sentido um pouco mais amplo daquele no qual se encontra nos relatórios oficiais das agências multilaterais e das autoridades públicas consultadas.

Pretende-se nesta parte do trabalho, ainda que o escopo teórico tenha uma limitação bastante grande na bibliografia nacional e internacional, constituir uma base metodológica para contextualizar este tipo de ação do Estado frente às condicionantes atuais dos problemas urbanos das grandes metrópoles latino-americanas.

Como objetos de estudo, adota-se as duas maiores áreas urbanas brasileiras com seus diversos exemplos de experiências públicas ao longo de décadas: Rio de Janeiro e São Paulo, de onde foram selecionados casos que conferem um panorama bastante amplo em diversos sentidos: político-administrativo, físico-urbanístico e social.

Por fim, com base nas experiências relatadas e no entendimento da formação da crise das cidades latino-americanas, procura-se interpretar os documentos mais atuais das agências multilaterais (principalmente Banco Mundial e BID) de forma a se visualizar um desenho do papel, importância e os impactos que ações de reassentamento têm na condição urbana latino-americana atual.

1.1 Histórico e caracterização das políticas de reassentamento

Há uma crescente necessidade dentro de grandes áreas urbanas para o reassentamento de famílias em função de obras públicas, principalmente obras viárias e de transporte, saneamento ambiental, remoções de áreas de risco e regularização de áreas ocupadas por assentamentos precários.

Essa demanda existe em função da necessidade contínua por obras estruturais na Região Metropolitana de São Paulo combinada com uma situação de passivo urbano e ambiental gerada, dentre diversos fatores, pelas formas de ocupação do solo urbano a que os extratos sociais de menor poder aquisitivo são compelidos para obter moradia.

Mesmo em ações de urbanização de favelas é necessário remoção de famílias. Segundo DENALDI (2003), o alto adensamento das favelas tornou necessário remover maior percentual de famílias para viabilizar a urbanização sem abrir mão da fração mínima de terra (lote mínimo) por família. Isso representa uma parte significativa da população residente no núcleo que deverá ser removida para outros empreendimentos habitacionais.

CERNEA (2003) também deixa clara a sua visão de inevitabilidade de soluções que utilizem o reassentamento, dadas as constantes mudanças de padrão de ocupação do solo urbano, crescimento demográfico e urbanização, itens extraordinariamente dinâmicos nas grandes cidades latino-americanas. Ao contrário, o autor até estima um gradativo aumento de frequência deste tipo de ação, mas alerta que é necessário uma mudança de mentalidade das

autoridades políticas e financeiras envolvidas nos projetos, de forma a não gerar mais pobreza em troca do benefício de alguns.

Dessa forma, é urgente que se reformulem aspectos das políticas urbanas, uma vez que a população atendida por essas políticas não é mais somente o conjunto de famílias diretamente beneficiadas com melhorias urbanas nos assentamentos precários, mas também aquelas que se dispõem a trocar suas habitações nesses assentamentos por unidades em conjuntos habitacionais, muitas vezes distantes das moradias originais, e a população que é *forçada* a se retirar para outros locais (reassentamento involuntário) por conta de outras obras públicas.

Uma rápida análise em alguns conjuntos habitacionais da CDHU, construídos para abrigar famílias atingidas por programas de reassentamento na *Bacia Guarapiranga*⁸, revelou que existem problemas crônicos de habitabilidade, possivelmente gerado pela inadaptação, tanto das pessoas ao meio, como do meio às pessoas. Em outras palavras, as comunidades que foram removidas de áreas de risco para esses conjuntos têm muita dificuldade em se organizar para pagamentos de taxas condominiais; a manutenção dos condomínios, quando existe, é precária; os conflitos de vizinhança e problemas de furtos de equipamentos de uso comum (lâmpadas, extintores, etc.) são frequentes; espaços para uso comum são “privatizados” e as áreas projetadas para lazer e convivência mútua são abandonadas ou invadidas.

De sua parte, a vizinhança também acaba entrando em conflito com os conjuntos, uma vez que estes são inseridos em localidades igualmente

⁸ Análise exploratória realizada nos conjuntos Valo Velho e Campo Limpo G em Capão Redondo, zona sul de São Paulo.

carentes, sentindo-se preterida pela ação pública, o que dá margem a problemas como altos índices de violência, invasões e depredações. De fato, é muito raro se encontrar um *CAC (Centro de Apoio Condominial)* dos conjuntos que não esteja abandonado ou invadido; existe um significativo número de unidades habitacionais também invadidas por moradores das regiões onde os condomínios são implantados; as áreas livres são abandonadas e o nível de inadimplência a prestações e taxas é significativamente alto.

Algumas características destes conjuntos, possivelmente conseqüências também do processo de reassentamento são:

- Um movimento de abandono ou de recomercialização irregular das unidades habitacionais e da volta de algumas famílias aos assentamentos precários de onde foram removidas, já que é lá que possuem laços e relações de convivência e subsistência mais sustentáveis sob seu próprio ponto de vista;
- Uma degradação ainda maior principalmente dos espaços comuns ou condominiais dos conjuntos;
- Aumento de índices de violência, desemprego e outros problemas sociais dentro dos conjuntos;
- Aumento da inadimplência;
- Aumento das invasões.

As **figuras 1 a 8** ilustram características de uso de alguns destes conjuntos.

Figura 1. Entorno do conjunto Campo Limpo G

Figura 2. Vista do entrono do conjunto Campo Limpo G, mostrando o contraste físico entre dois padrões de habitação

Figura 3. Áreas condominiais: Cabine primária depredada com fios roubados

Figura 4. Áreas condominiais: Abrigo de gás depredado

Figura 5. Comércio informal

Figura 6. Área de lazer improvisada em área desocupada do conjunto Santo Amaro C

Figura 7. Santo Amaro C: Centro de Apoio Condominial invadido

Figura 8. Campo Limpo G: Centro de Apoio Condominial depredado

1.1.1 Conjunto habitacional x favela: determinantes espaciais

A análise de conjuntos habitacionais, e os efeitos e repercussões na vida social, cultural e econômica das pessoas alvo de políticas de habitação social, é um tema abordado há muitos anos ao redor do mundo, e por analogia dá uma idéia da complexidade do tema do reassentamento. Ainda assim, é bastante raro se encontrar uma teoria própria sobre o tema, limitando-se no máximo aos relatórios das agências multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial e o BID, e alguns escritos sobre experiências na questão dos refugiados.

No entender desta pesquisa, o tema reassentamento está ligado de forma muito direta com as soluções praticadas há décadas, particularmente pelos Estados Latino Americanos, no encaminhamento da crise urbana e habitacional.

Na linha de visão das agências multilaterais, MEJÍA (1999), ao relatar a experiência do Banco Mundial em financiamento de reassentamento na América Latina, chama a atenção pelo fato de diversos e complexos fatores definirem o reassentamento dentro de áreas urbanas (em comparação com este tipo de política em áreas rurais), dentre eles a falta de áreas disponíveis e alto custo de terra urbana. Isso acaba acarretando, quase invariavelmente, a tradicional solução de se dispor de grandes conjuntos habitacional em áreas ainda mais periféricas e sempre distantes do local do assentamento original.

Como é relatado no trabalho de PERLMAN (1997 e 2002), que será objeto de estudo de forma mais aprofundada adiante, as favelas possuem características de grande interatividade com o entorno local, com o qual efetua suas trocas econômicas e sociais. Particularmente as redes sociais são um fator extremamente importante para a sobrevivência diária, muito em função do caráter informal da economia encontrado nessas áreas, o que cria grande interdependência com o território contíguo à favela, proporcionando, por exemplo, oportunidades diárias de empregos temporários, particularmente para mulheres. As condições de precariedade sanitária, as áreas de risco e as péssimas condições de privacidade das favelas não podem obscurecer o fato de que existe um ambiente econômico vivo e vibrante ao redor delas (MEJÍA, 1999).

Não é difícil concluir que o deslocamento de comunidades, ou partes dela, para outras áreas, pode significar um verdadeiro desastre na vida destas populações, ao se desmantelar totalmente as redes sociais das quais fazem parte.

1.1.2 Micro-economia do reassentamento: reassentamento x desenvolvimento

As agências multilaterais de financiamento, particularmente o Banco Mundial, têm ressaltado os impactos negativos das políticas de reassentamento financiadas por elas ao redor do mundo desde a década de oitenta. Entre os itens mais importantes e definidores para o sucesso ou insucesso de políticas deste tipo, está a *compensação* a ser feita aos reassentados. Esta compensação geralmente ocorre de duas formas: em dinheiro, onde se ressarce a família em função das perdas materiais; ou na forma de um bem equivalente àquele que foi perdido no processo de reassentamento (geralmente a habitação).

Os planos de reassentamento geralmente são embasados em análises econômicas fundamentadas na metodologia de Análise Custo-Benefício, na qual um projeto é economicamente justificável quando a soma dos benefícios propiciados por ele supera a soma dos custos acarretados. Tudo é traduzido de forma monetária, ou seja, explica-se todas as ações, benefícios individuais, coletivos e impactos pelo viés financeiro. É uma metodologia que trabalha apenas com somas e quantidades gerais, sem levar em consideração o peso dos benefícios e sacrifícios individualmente em cada família ou comunidade alvo.

CERNEA (2003) é um dos maiores críticos a essa forma de abordagem, que tem sido preponderante no desenho da maioria das políticas urbanas. Ela conduz o processo de reassentamento à uma lógica de ação-compensação na qual se supõe que o simples ressarcimento pelos danos e perdas do processo são suficientes para o restauro do padrão de vida da população-alvo. Existem custos inerentes ao processo que são incomensuráveis, como

por exemplo as redes sociais e as oportunidades de sobrevivência decorrentes destas, que são totalmente desmanteladas.

A crítica de CERNEA (2003) foca diretamente na solução da compensação, seja qual for o formato, argumentando que “é estruturalmente inábil para dar conta da tarefa de se restaurar rendas e meios de vida para onde estes se encaminhariam na ausência do deslocamento forçado” (CERNEA, 2003:38).

O autor, que trabalha no Banco Mundial, vai além, caracterizando o reassentamento involuntário como “um terremoto que destrói os sistemas de produção e as redes sociais, arruína as individualidades e mergulha os afetados numa espiral descendente de pobreza” (CERNEA, 2003:40). As perdas de capital dos reassentados não incluem apenas capital físico natural ou construído, mas também capital humano e social, na forma principalmente de organização social. A perda de renda não se resume à renda em dinheiro, mas também os benefícios em forma de capital cultural, identidade, status, a rede social.

Desta forma, o reassentamento pode ser, e tem sido em muitos casos ao redor do mundo, um ponto inicial para o empobrecimento de populações inteiras, ao invés de cumprir a meta inicial da maioria das políticas públicas: melhora da qualidade de vida. Nesse sentido, o próprio CERNEA (2003) propõe uma nova forma de abordagem a este tipo de política, na qual o reassentamento pode e deve ser o ponto inicial de um processo de desenvolvimento em um intervalo de tempo muito mais amplo, que incluiria a fase pós-implementação da política. O autor defende um panorama de investimentos muito maior e mais amplo que a simples compensação, defendendo a tese que as pessoas ou comunidade que dão suas terras nestes projetos, são na verdade “investidores” de uma política de

desenvolvimento, e, portanto, devem ter direito a uma parcela dos benefícios globais.

Certamente a visão defendida por CERNEA (2003) acarretará em custos muito maiores do que aqueles atualmente levados em consideração nos programas de reassentamento. A **tabela 1** mostra os valores de alguns programas financiados pelo Banco Mundial na década de noventa, mostrando que a magnitude de investimento dos projetos é bastante variável (indo de 200 milhões a 8 bilhões), mas de qualquer forma mostrando que o patamar de recursos já empregados é bastante alto.

Por um lado, uma nova abordagem no cálculo de investimentos em reassentamento, como proposto por CERNEA (2003) acarretaria em um nível de recursos que poderia beirar ou superar a inviabilidade numa primeira análise, mas por outro lado, a qualidade do retorno que estes recursos promoveriam em termos de benefícios diretos e indiretos ao meio urbano e às populações em situações limítrofe nas grandes metrópoles pode ser compensatório em longo prazo.

Tabela 2. Custo dos programas que envolveram reassentamento financiados pelo Banco Mundial na década de noventa.

Projeto	Custo total (em milhões de US\$)	Custo de reassentamento (em milhões de US\$)	Porcentagem do reassentamento no custo
Rio – reconstrução das enchentes	300	45	15
Programa de Saneamento de Minas Gerais	307	15	4.8
Programa de Saneamento do Paraná	223	14.4	5.4
Programa Guarapiranga	260	70	27
BH-RECIFE Transporte Metropolitano	204	12.3	6
Hidrelétrica Yacyretá	8500	218.6	2.6
Santa Fé I (irrigação)	641	1.3	0.2

Fonte: MEJÍA, 1999

1.2 O binômio políticas urbanas / habitacionais

Desde a década de noventa, o Estado tem mudado o enfoque com relação às políticas urbanas, particularmente nas políticas habitacionais. O próprio termo *política habitacional* adquire um novo significado, uma vez que se passa a abordar os problemas habitacionais, urbanos e sociais de maneira mais unificada.

Segundo BRAKARZ (2002), foi a ONU em seu documento "*A Global Shelter Strategy Towards The Year 2000*" de 1998 que originalmente abordou a política habitacional de forma integrada, priorizando o funcionamento do mercado como principal agente facilitador da eficiência das políticas urbanas. O documento da ONU acabou sendo incorporado pelo Banco Mundial na sua publicação "*Housing Enabling Markets to Work*" (1993).

Essa nova estrutura política propõe sete linhas de ação no encaminhamento da questão habitacional:

- **"Desenvolver direitos de propriedade**, assegurando que os direitos de posse e o livre mercado de habitação sejam estabelecidos e cumpridos por lei, além de desenvolver programas de regularização fundiária;
- **Desenvolver o financiamento**, criando instituições confiáveis e competitivas, e propondo ações inovadoras para promover maior acesso ao financiamento habitacional para baixa renda;
- **Racionalizar subsídios**, assegurando que programas de subsídios estejam dentro de uma escala apropriada e viável economicamente,

bem orientada, mensurável e transparente, evitando a distorção do mercado de habitação;

- **Prover infra-estrutura para o desenvolvimento habitacional e urbano**, coordenando agências responsáveis pela provisão de infra-estrutura residencial (sistema viário, drenagem, água, esgoto e eletricidade), enfocando nos serviços existentes e áreas urbanas carentes;
- **Regulamentar o desenvolvimento fundiário e habitacional**, balanceando custos e benefícios das regulamentações que influenciem os mercados de terra e habitação, especialmente uso do solo e códigos de obras, e remover regulamentações que atravanquem o suprimento de habitações;
- **Organizar a indústria da construção**, criando mais competição e removendo barreiras ao desenvolvimento e uso de materiais de construção locais, e reduzindo barreiras sobre insumos da habitação;
- **Fortalecer instituições que possam monitorar e gerenciar o setor como um todo**, unindo as agências públicas com o setor privado, ONGs representativas e organizações comunitárias, assegurando que as políticas beneficiarão os mais pobres e garantirá sua participação.”(WORLD BANK, 1993)

Como se vê, é uma estratégia fundamentalmente de mercado no encaminhamento da questão, principalmente no que se refere ao ajuste e flexibilização da legislação para atividades econômicas ligadas à habitação, apoio à indústria e adoção de financiamentos. Mas, além disso, significou também uma mudança na linguagem das políticas públicas, da *provisão habitacional* para a *qualidade* dos assentamentos humanos dentro de soluções integradas (BRAKARZ, 2002).

Ressalta-se na agenda das políticas urbanas nos anos noventa o que se chama de *políticas integradas*. Muito mais que um déficit de unidades habitacionais a ser atendido, o Estado passa a trabalhar com um leque de problemas que inclui a habitação em termos de abrigo, mas não se limita a isso: a inclusão aos serviços públicos básicos e de qualidade, a inclusão no mercado de trabalho formal, a inclusão na cidade formal, a inclusão em um meio ambiente saudável e seguro passam também a fazer parte do conceito de *habitabilidade*. Dessa forma, a melhoria e regularização de loteamentos, a intervenção em áreas degradadas e sub-utilizadas – como áreas centrais – e a melhoria de assentamentos precários também se tornam prioridade. Para lograr a execução dessa agenda foram necessárias diversas reformas institucionais e políticas, que incluíram sistemas financeiros sustentáveis, maior controle social sobre a ação pública e marcos legais condizentes com o perfil das cidades latino-americanas e com o interesse da cadeia de produção da habitação.

1.3 Reassentamento nas décadas de sessenta e setenta no Brasil

Há relatos na literatura, até relativamente fartos, de exemplos de ações que envolveram reassentamento de famílias que terminaram em fracasso ou tragédia, e até mesmo aqueles que lograram certo sucesso pela América Latina.

Um estudo de caso interessante foi feito por PERLMAN (1977) quando estudou comunidades do Rio de Janeiro nas décadas de sessenta e setenta. A autora acompanhou de perto a política do então governo militar de remoção de favelas, principalmente aquelas situadas na zona sul da cidade quando, segundo a autora, apesar da abordagem negativa em relação às invasões estar presente em toda a história do Brasil, foi somente neste período que o governo agrupou centralidade, força e recursos para implantar um programa de erradicação de favelas em larga escala.

Dentre os vários casos relatados, é interessante observar um dos mais famosos, o caso da Favela Praia do Pinto, localizado na parte central do bairro de classe média alta do Leblon, que deu lugar a um conjunto de torres destinadas à moradia de famílias de militares em 1969, e que acabou ficando conhecido como “Selva de Pedra”. Este caso se mostra ao mesmo tempo um dos mais dramáticos não só pelas consequências a que levou, mas também pelo processo no qual se deu o reassentamento, muito peculiar daquele período.

A Favela Praia do Pinto possuía algo em torno de 7.000 moradores quando estes foram notificados da remoção para um conjunto habitacional. Por

iniciativa própria, a comunidade decidiu resistir às tentativas de desocupação dos imóveis feitas pelo Estado, até que um incêndio de origem nunca esclarecida destruiu totalmente a favela. Os moradores tentaram chamar o Corpo de Bombeiros por toda a noite em que o incêndio ocorreu, mas nenhuma ajuda apareceu para tentar ao menos salvar parte dos bens dos moradores, que perderam praticamente tudo que possuíam. Além disso, líderes da resistência à remoção desapareceram misteriosamente. Poucos meses depois, foi construído o conjunto de torres de apartamentos no local, com financiamento subsidiado pelo governo.

É lógico que em casos-limite como estes, onde a truculência e a arbitrariedade destroem qualquer possibilidade de reconstrução – e não foram poucos durante o período militar – os efeitos sócio-econômicos do reassentamento foram simplesmente devastadores: as famílias se desestruturaram totalmente e entram num ciclo vicioso de miséria.

PERLMAN (1977) descreve algumas das repercussões econômicas de ações de reassentamento a partir da remoção de favelas localizadas principalmente na zona sul do Rio de Janeiro: aumento considerável do tempo de viagem entre a casa e o trabalho, diminuição das oportunidades de emprego, especialmente os empregos temporários e para mulheres, e o aumento dos gastos familiares para pagamento e prestações de seus novos imóveis – foram comuns os relatos de homens que, após o reassentamento, passaram a dormir perto do local de trabalho e, num primeiro momento visitar a família nos finais de semana, até que passaram a não voltar mais para casa.

Quanto às repercussões sociais e culturais, conforme descrito por PERLMAN (1977), deve-se considerar primeiramente a relação existente entre a favela e a cidade. No conjunto habitacional de periferia, os laços sociais e familiares

quase são inexistentes, já que foram implantados por uma lógica de extrato de renda, e não de redes sociais. O pequeno comércio é mais difícil e mais caro, não existe o micro-crédito pessoal que se observa em tantos estabelecimentos pelas cidades brasileiras, totalmente fundado nas relações de confiança entre comerciante e freguês; serviços de bem-estar social, como educação e saúde são muito menos disponíveis e de pior qualidade; e a perda de uma das maiores riquezas da urbanidade, que é a convivência entre diferentes grupos de pessoas e instituições, proporcionada pela proximidade que a favela promovia com as praias, cinemas, bares, eventos esportivos, a circulação constante de informações, pessoas e turistas, se perdeu totalmente no conjunto habitacional, o que criou uma cultura de periferia, de gueto, de exclusão, freqüentemente relacionada com a pobreza.

E ainda, segundo PERLMAN (1977), existem as repercussões políticas do reassentamento. O que poderia se chamar de uma cultura de resistência e de movimentos populares frente às tentativas de remoção promovidas pelo Estado nas favelas cariocas, após o massivo conjunto de ações de erradicação das décadas de sessenta e setenta, transformou-se num padrão de envolvimento político quase nulo. A autora relata casos onde os moradores de conjuntos habitacionais mal conseguiam se juntar para protestar contra aumento de prestações.

Porém, existem exemplos de reassentamento que podem ser considerados um sucesso, como é o caso da Favela Brás de Pina, também no Rio de Janeiro, ocorrido a partir de 1965. Trata-se, na verdade, de um caso de urbanização participativa, talvez um dos primeiros que se tenha notícia, diferentemente da experiência que a grande maioria das favelas alvo de políticas urbanas deste período vivenciou.

Neste caso, após uma parte da favela ter sido removida pelo estado, um movimento de moradores decidiu recorrer à ajuda da Federação das Favelas do Estado da Guanabara, assessorado por um grupo de estudantes de arquitetura para elaborar um projeto que convencesse o estado que a urbanização seria uma opção melhor que a remoção.

Segundo BLANK (1981), o projeto acabou contando com a colaboração do Governo da Guanabara eleito em 1996 pelo voto popular, e que previa um padrão de ações menos massificante e mais qualitativo em relação às favelas. O processo proposto e realizado foi bastante semelhante às urbanizações de favelas feitas atualmente: levantamento cadastral prévio, setorização do assentamento, remoções locais e realizadas de forma evolutiva e paulatina, criação de “pulmões” (setores onde se removem um grupo de barracos para ser dotado com infra-estrutura e para onde se mudam os primeiros reassentados, de forma a se criar um “jogo de xadrez”). A participação dos moradores foi fundamental para o sucesso da empreitada, pois muitos barracos tiveram que ser desmontados e montados novamente nas áreas urbanizadas com a ajuda mútua. A segunda etapa foi a construção das unidades habitacionais, com projetos dos próprios moradores, assessoria técnica e financiamento público dos materiais. O processo adotado foi de auto-construção, o que conferiu uma característica de evolução gradual na transformação da favela em bairro formal.

BLANK (1981) enumera alguns dos impactos do projeto desenvolvido em Brás de Pina: aumento do número de famílias no local, aumento do número médio de pessoas por habitação, aumento do índice de empregos, aumento da renda familiar média (o que não significou necessariamente aumento do poder aquisitivo) e aumento das possibilidades locais de comércio. A autora, entretanto, menciona problemas ocorridos durante e após o projeto, como

por exemplo, a diferenciação social entre os moradores do bairro vizinho e os ex-favelados que persistiu mesmo após o fim do projeto, as diferenciações sociais entre os próprios moradores que se evidenciou pela diferença de padrão das novas unidades, a diminuição da organização comunitária e aumento da individualização. Mesmo as repercussões positivas se mostraram negativas, dependendo do ponto de vista. O aumento da renda é uma resposta direta à necessidade de arcar com o aumento dos gastos familiares da nova habitação: mais membros das famílias passaram a trabalhar por mais horas diárias e mais cedo.

Esse quadro contrastante proporcionado pelas experiências de Brás de Pina e aqueles descritos por PERLMAN (1977), mostra como o reassentamento enquanto instrumento de política urbana pode ter faces totalmente distintas em termos de resultados e impactos. De um lado, existe um Estado distante e autoritário que impõe suas políticas apesar dos cidadãos, e do outro um Estado que atua como apoiador de demandas locais. Porém, o caso de Brás de Pina, apesar de poder ser considerado uma experiência positiva, apresentou seus impactos negativos como os descritos, que parecem ser inevitáveis.

1.4 Reassentamento na década de noventa: três exemplos recentes

Na linha proposta pelos organismos internacionais a partir da década de noventa, diversas instâncias de poder público brasileiro passaram a tratar a questão urbana e habitacional de forma integrada. A título de exemplificação, esse trabalho aborda nesse item três destas ações: O *Programa Guarapiranga*, realizado em parceria entre o Governo do Estado de São Paulo e as prefeituras localizadas dentro da Bacia Hidrográfica do Reservatório Guarapiranga na porção sudoeste da Região Metropolitana de São Paulo entre 1992 e 2002, e os programas *Urbanização Integrada* da Prefeitura de Santo André, iniciado em 1997, e *Favela-Bairro* da Prefeitura do Rio de Janeiro, iniciado em 1994.

O Programa Guarapiranga teve seu primeiro enfoque na questão ambiental: mais precisamente na qualidade da água do Reservatório Guarapiranga, que se deteriora continuamente – e mais acentuadamente – após o adensamento urbano descontrolado e precário em seus mananciais. Foi um programa que envolveu atores públicos de diversas naturezas: saneamento, água e esgoto, lixo, transporte e habitação, com aporte de recursos compartilhados entre Estado, prefeituras e Banco Mundial da ordem de 262 milhões de dólares para uma população atingida estimada em 548 mil habitantes (YAMAZAKI *et alli*, 2001).

O Programa de Urbanização Integrada de Santo André insere-se como sub-programa do *Programa Integrado de Inclusão Social* da Prefeitura Municipal de Santo André. Destina-se a atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais

(habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente (DENALDI, 2003).

O programa de Santo André prevê a reorganização do espaço físico da favela, criando vielas onde todos os lotes devem dar frente, regularizando esses lotes com mínimo de 40 m², verticalizando em alguns casos e utilizando o reassentamento para outras localidades quando necessário, construindo equipamentos públicos e de lazer, e promovendo maior integração urbana com o entorno. Uma das maiores inovações desse programa foi a implementação do que se chamou de “Unidades de Negócio”, que são estruturas situadas nos limites das favelas com o bairro, onde existem boxes para exploração comercial por parte dos moradores do núcleo.

No Rio de Janeiro, o *Programa Favela-Bairro*, implementado pela Prefeitura Municipal em 1994 com verba do BID também é descrito como uma ação “física e social”. O programa teve uma ambiciosa meta de urbanizar todas as favelas médias do Rio de Janeiro em 10 anos, e previa ações também em favelas pequenas e grandes. Houve uma forte conotação nas obras de infraestrutura e na construção de novos espaços públicos, equipamentos e provisão de serviços urbanos, também completado por ações de geração de emprego e renda e assistência social, num arranjo institucional inovador em termos de poder público. (FIORI, 2000). Tem uma forma de abordagem muito parecida com as intervenções de Santo André, onde se procura uma maior integração favela e cidade, por meio de espaços públicos qualificados e novos equipamentos sociais e de lazer.

Ambos programas municipais (Urbanização Integrada em Santo André e Favela-Bairro do Rio de Janeiro) além do estadual (Programa Guarapiranga

do Estado de São Paulo) são bons exemplos de uma nova concepção – mais universalizante – de ação pública sobre o problema urbano e habitacional, apesar de haver diferenças entre si. Todos os programas contaram com a participação financeira e conceitual do Banco Mundial e do BID, o que pode demonstrar a influência que estas agências possuem na condução de políticas públicas na América Latina.

Certamente o Programa Guarapiranga do Estado de São Paulo possui uma diferença fundamental quando comparado aos dois programas municipais: é mais autocrático, pois parte de um problema relacionado ao meio, que é a qualidade da água do reservatório, e diagnostica como causa, entre outros fatores, a presença de população pobre nas áreas de mananciais. A própria condução política do programa foi da SABESP – empresa de água, esgoto e saneamento do Estado de São Paulo. Nos outros dois programas apresentados, a problemática se concentra nas populações pobres como atores centrais, e as conduções dos programas são feitas pelas autoridades ligadas à habitação e urbanismo.

1.5 A abordagem atual dos organismos multilaterais

As agências internacionais de financiamento e desenvolvimento, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) possuem experiência em projetos envolvendo reassentamento involuntário de famílias desde a década de 70. Até a década de oitenta, a maior parte destes se localizavam em áreas rurais e se concentravam nos chamados “megaprojetos”, como usinas hidroelétricas, estradas e projetos de irrigação. Particularmente na América Latina, que presenciou um ritmo de urbanização bastante alto nesse período, os reassentamentos acabaram se tornando um importante item das políticas urbanas nos anos noventa, especialmente nos casos de remoção de assentamentos precários, ocupações em áreas de risco e/ou áreas ambientalmente sensíveis e projetos de desenvolvimento em bolsões de pobreza nas grandes cidades.

Define-se como *reassentamento involuntário* o “processo completo de traslado e reabilitação causado por atividades relacionadas com um projeto” (IDB, 1999). Do ponto de vista das agências internacionais (muito em particular o BID e o Banco Mundial), houve uma evolução conceitual sobre o reassentamento durante a década de noventa. Como “reassentamento” passou-se a considerar todas as perdas econômicas e sociais resultantes da expropriação de terras e/ou restrição a acessos, assim como as conseqüentes medidas compensatórias e remediativas, e não mais apenas a *relocação física*. Da mesma forma, o escopo sobre “população afetada” inclui não só as pessoas que perdem propriedade sobre a terra ou o direito de usufruí-la, ou mesmo aqueles perdem o acesso a áreas legalmente

delimitadas, mas a toda a população efetivamente afetada pelo projeto, independentemente de relocação física.

Dessa forma o projeto de reassentamento deve incluir:

- Aquisição de terras e estruturas físicas, incluindo atividades econômicas;
- Relocação física e
- Reabilitação econômica da população relocada para melhorar (ou ao menos restaurar) rendas e padrões de sobrevivência (WORLD BANK, 2004).

O fenômeno da urbanização latino-americana traz em seu bojo uma tal complexidade cujo enfrentamento não se pode resumir a uma ou outra ação setorial. A integração de políticas públicas, e a inclusão econômica de populações antes entregues aos efeitos da informalidade econômica, obrigou os gestores públicos a se reestruturarem e a mudarem o foco de seus investimentos.

As agências internacionais entram não apenas como fonte de recursos para o financiamento das novas políticas públicas nos anos noventa, mas entram também como elaboradores e co-gestores junto a estados e municípios. Assim, o quadro urbano sofre mudanças de natureza globalizante ante a ação pública, cujos impactos ainda não estão precisamente mensurados, mas indica que uma melhor compreensão se faz necessária frente inclusive a vários programas urbanos já implementados ou em implementação nas cidades latino-americanas.

1.6 O reassentamento no contexto das políticas urbanas

Dentro da nova concepção de políticas urbanas e habitacionais praticadas pelo Estado nos anos noventa, e dentro do quadro de aumento da população em grandes centros urbanos, a figura do reassentamento é chave para que ações de intervenção em assentamentos precários e de políticas integradas intersetoriais (meio ambiente, saneamento, áreas de risco, transporte) tenham sucesso.

Em todas as experiências de intervenções nos casos relatados, houve a necessidade de remoções tanto para dentro próprio núcleo, como para fora. Essas remoções foram voluntárias e involuntárias e tiveram origem na necessidade de se “desadensar” núcleos, para construção de infra-estrutura e novos espaços comunitários, remoções de áreas de risco e remoções para construção de novas estruturas urbanas, como vias de tráfego e dutos.

O Banco Mundial reconhece a crescente necessidade de programas que envolvam reassentamento de famílias dentro de programas integrados de desenvolvimento habitacional e urbano. Segundo MEJÍA (1999), o Banco possuía em 1999 mais de 100 projetos em implementação nas áreas de construção e melhoria de serviços urbanos, infra-estrutura, saneamento ambiental, zoneamento territorial e gerenciamento de bacias hidrográficas nas cidades mais populosas da região. A maioria destes projetos envolve reassentamento.

Os reassentamentos têm diferenças fundamentais quando são implementados em áreas urbanas e rurais. MEJÍA (1999) atesta que nos

projetos de reassentamento urbano financiados pelo Banco Mundial, 65% da população afetada vivia nas áreas de intervenção há cinco anos ou menos. Diferentemente, nos projetos de reassentamento rural (devido a represas, estradas, usinas), as populações costumam estar estabelecidas há gerações no local afetado. Também o custo da terra urbana para o deslocamento de populações é muito maior do que na zona rural, o que certamente impõe restrições maiores a projetos desse tipo.

Em resumo, quando se fala de reassentamento de famílias em áreas urbanas, se fala em intervir num extrato de população que migrou há pouco tempo e que não encontrou alternativas melhores para se estabelecer. Fala-se fundamentalmente das camadas da população urbana que se estabeleceu nos rincões de informalidade e pobreza das metrópoles inchadas.

Por essa razão, há que se considerar alguns impactos perversos das ações que envolvem reassentamento. A experiência das agências internacionais, conforme relatam o BIRD (BANCO MUNDIAL 2001 e WORLD BANK, 2004) e o BID (IDB, 1999) indica que os reassentamentos podem criar riscos econômicos, sociais e ambientais graves: sistemas produtivos são desmantelados, pessoas enfrentam o empobrecimento quando perdem os seus ativos ou as suas fontes de renda, pessoas são remanejadas para ambientes onde as suas habilidades produtivas podem ser menos aplicáveis e onde haja maior concorrência pelos recursos, as instituições comunitárias e as redes sociais são enfraquecidas, grupos familiares são dispersos e a identidade cultural, a autoridade tradicional e o potencial de solidariedade são enfraquecidos ou perdidos. As políticas devem incluir salvaguardas para cuidar e mitigar os riscos de empobrecimento (BANCO MUNDIAL, 2001).

Segundo MEJÍA (1999), muitos destes impactos negativos podem ser exemplificados por projetos financiados pelo Banco Mundial que acabaram fracassando, fundamentalmente pelas seguintes razões:

- O reassentamento tende a se tornar parte de políticas de habitação e estar sujeito a parâmetros impostos por agências de promoção habitacional, que abordam na maior parte dos casos, viabilidade de financiamento e retorno de investimentos, situação fundiária, padrões habitacionais e procedimentos de desapropriação. Tudo isso acaba desviando o verdadeiro foco, que é a restauração ou melhoria da base econômica da população;
- Projetos urbanos envolvem um número de agentes de vários setores da economia e uma enorme gama de agências e instituições. Regulamentação do uso do solo, códigos de construção, zoneamento ambiental, provisão de serviços públicos e outras ações relacionadas ao reassentamento freqüentemente exigem a participação de muitas autoridades, o que complica a tomada de decisões, disseminação de informações, planejamento e implementação de programas de reassentamento;
- Moradores de assentamentos precários são considerados cidadãos de “terceira classe”. Muitos agentes públicos tendem a ver moradores de favelas, loteamentos irregulares e cortiços como invasores, criminosos, prostitutas, traficantes e que, portanto, não merecem ser consultados ou serem participantes ativos dos processos de planejamento e implementação. Além disso, esses assentamentos são como cidades paralelas, onde a marginalidade e a falta de assistência governamental provocaram estratégias de sobrevivência muito peculiares. A relocação destes moradores provoca o rompimento de

todo um estilo de vida e a rede social estabelecida na comunidade.
(MEJÍA, 1999)

Em todos os casos citados no Brasil, foi necessário de alguma forma reassentar populações em grande número (como no caso do Programa Guarapiranga) ou números menores (caso da Urbanização Integrada de Santo André e Favela-Bairro no Rio Janeiro). Ao que tudo indica, essas experiências inovadoras e em consonância com a agenda das agências de financiamento internacional, obtiveram inegável sucesso na melhora da qualidade das intervenções físicas e no arranjo institucional mais transparente e ágil, ao contrário do que acontecia quase como regra nas décadas de setenta e oitenta.

Os programas Favela-Bairro e Urbanização Integrada propõem uma concepção inovadora ao colocar a favela no meio de uma nova lógica urbana, como pólo de atração ao seu entorno por meio de seus novos e mais qualificados equipamentos e áreas de negócio.

Quanto à integração e inclusão das favelas na cidade formal, FIORI (2000:129) relata como a Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro tem dificuldade em fazer uma avaliação precisa sobre o grau de integração urbana das favelas com o entorno e mais ainda, sobre os impactos no alívio da pobreza da população-alvo em função das intervenções realizadas, objetivos prioritários do programa. Também nesse sentido, DENALDI (2003:194) admite o alto custo para o padrão desejado das intervenções realizadas no município de Santo André, e admite a característica localizada das intervenções, bem como sua baixa replicabilidade.

O problema do reassentamento aparece com mais nitidez no caso do Programa Guarapiranga. Com uma população maior, uma maior diversidade de agentes públicos estaduais e municipais envolvidos e uma urgência ambiental relacionada ao Reservatório Guarapiranga, as ações de reassentamento foram mais vultosas, e a partir de certo ponto, tornaram-se o eixo estruturante do programa. Ali tampouco se obteve uma resposta clara sobre como a população absorveu as ações positiva ou negativamente do ponto de vista de sua integração com as redes urbanas.

CAPÍTULO 2

UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA DAS REDES E DO CAPITAL SOCIAL

“Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades, e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social.”

Manuel Castells, “A Sociedade em Rede” (2006:565)

Os problemas relacionados com as políticas urbanas descritas no capítulo anterior, e particularmente quando se refere ao reassentamento de famílias, traz à tona o problema do desmantelamento das redes sociais, conforme observa o próprio Banco Mundial. Este capítulo procura situar em termos teóricos vários conceitos existentes há décadas na literatura anglo-saxônica sobre redes sociais e seu corolário, o capital social, que é um conceito ainda muito polêmico. Pretende-se por meio deste estudo instrumentalizar a análise de políticas públicas partindo para um estudo mais propositivo ao final.

O estudo das redes sociais teve início praticamente na década de quarenta na psicologia social e vem se desenvolvendo em diversas áreas de conhecimento desde então (como na matemática). Mas é na década de noventa que o tema ganha uma força impressionante, alicerçado pelo rápido desenvolvimento da tecnologia de informação, das telecomunicações e da Internet. As mudanças sociais que ocorreram nessa década também foram drásticas, decorrentes ou não do processo tecnológico.

Para CASTELLS (2006), em sua obra sobre o papel das redes na contemporaneidade, a partir dos anos setenta e principalmente durante os anos noventa “houve mudanças na condição feminina, houve um enfraquecimento do patriarcado em diversas sociedades, houve mudanças nas relações entre homens, mulheres, crianças, da família, da sexualidade e da personalidade. A questão ambiental permeou as instituições da sociedade; sistemas políticos estão mergulhados em crise estrutural e de identidade, arrasados por escândalos de corrupção ao redor do mundo; ao mesmo tempo em que os movimentos sociais se fragmentaram e se tornaram cada vez mais locais; e as pessoas tendem a se reagrupar em

torno de identidades primárias, como religiosas, étnicas, territoriais e nacionais.” (CASTELLS, 2006:41).

A identidade pessoal, ainda segundo CASTELLS (2006), é o principal fator que une as pessoas ao redor do mundo, a única fonte de significado em meio ao que chama de “desestruturação das organizações, deslegitimação de instituições, enfraquecimento de movimentos sociais e expressões culturais efêmeras”. Provavelmente seria prematuro associar a tecnologia, e particularmente a tecnologia de redes, a este vetor de transformação social, mas seria também ingênuo deixar de perceber a nítida colaboração entre uma e outra. As redes de intercâmbio global já são um instrumento onde as pessoas podem desenvolver sua identidade ao ponto de Castells colocar o indivíduo do final do século XX e início do século XXI em oposição com a rede: a “Rede e o Ser”.

No decorrer deste trabalho, será estudado o papel dos laços interpessoais no desenvolvimento pessoal e comunitário em redes de comunidades reais e não virtuais. A maior parte dos estudos recentes sobre o tema – inclusive o de Castells – foca-se sobre o tema de rede intermediada pela Internet, o que poderia limitar o universo de alcance já que se observa um alto índice de exclusão digital nas comunidades mais pobres, ainda que seja interessante notar a presença cada vez mais constante de tele-centros, e a adesão cada vez maior e irrestrita à rede global. Como veremos, os laços fracos (ao contrário dos laços fortes) constituem-se no caminho para a expansão da sociabilidade e a abertura de novas relações, informações, emprego e oportunidades externamente ao círculo mais íntimo e familiar do indivíduo e sua rede. A Internet, nesse caso, é um poderoso instrumento para a constituição de laços fracos.

Porém uma parte dos pesquisadores que costumam debruçarem-se sobre o tema também abordam as relações entre redes, pobreza e políticas públicas, como é o caso de ALMEIDA et all (2004), MARQUES et all (2003), MARQUES (2003), FONTES (2006), LOMNITZ (1977), FORNI et all (2005), FORNI (2004), DAS (2004), BRISSON et all (2005) e BRISSON et all (2007). Essa é uma vertente relativamente recente no universo de estudos das redes e capital social, e envolve principalmente pesquisadores da América Latina e os ligados às agências multilaterais, como BIRD e BID.

Também neste trabalho será analisada uma parte da literatura internacional e nacional sobre o tema redes sociais. Na literatura internacional, são de destaque a produção da sociologia norte-americana e canadense com os trabalhos de WELLMAN (1983 e 2003), GRANOVETTER (1973, 1983 e 1985) e WASSERMAN (1994), além dos brasileiros SCHERER-WARREN (2005 e 2006), MARQUES (2000 e 2003) e MARTELETTO et all (2004).

A interconexão conceitual com a teoria do Capital Social tem várias referências na bibliografia de diferentes escolas sociológicas, talvez pelo fato da teorização inicial ser muito freqüentemente atribuída ao trabalho do sociólogo francês Pierre Bourdieu, e ter sido imediatamente adotada, criticamente ou não, por pensadores da América do Norte e pelo Banco Mundial. Neste trabalho, será feita uma leitura de Pierre Bourdieu e dos vários pesquisadores que seguiram a sua linha de pensamento, inclusive aqueles mais críticos. Assim, é importante como referência o trabalho de autores como BOURDIEU (1983), PUTNAM (2001), COLEMAN (1988) e PORTES (1998).

É interessante notar como a teorização mais sistemática sobre capital social surge temporalmente muito após a teoria das redes sociais já ter se

consolidado entre diversas escolas sociológicas, apesar das redes serem freqüentemente consideradas como uma parte constitutiva do capital social, como se verá adiante⁹. Também é interessante notar o caráter diferenciado das duas linhas teóricas: a linha do capital social trata de um objeto intangível e quase abstrato, enquanto a linha da análise de redes sociais trata de um objeto muito mais racional, mensurável e até modelável pela matemática.

De qualquer forma, parece que há um campo de análise bastante amplo quando se tenta unificar os dois conceitos dentro de um universo de estudos urbanos, particularmente quando se refere às políticas públicas de habitação. Como este estudo tentará demonstrar, em grande medida essas políticas públicas tem falhado em aspectos cruciais ou pela falta de atenção, ou pela falta de estratégia, ou pelo desinteresse em se adotar práticas de construção

⁹ Os primeiros estudos sobre redes sociais são atribuídos ao sociólogo alemão Georg Simmel no final do século XIX, seguido pela antropologia de Marcel Mauss na França nos anos vinte do século XX. Uma referência é o clássico estudo do sociólogo australiano John Barnes: "Class and Committees in a Norwegian Island Parish", publicado em 1955 na London School of Economics, sempre citado como o primeiro trabalho a utilizar o termo Redes Sociais (Social Networks). Desde então foi grande a produção científica enfocando as relações inter-individuais e de grupos em diversos níveis, as chamadas redes egocentradas. Essa produção teve o aporte de metodologias fundadas em instrumentais matemáticos, como a sociometria (método desenvolvido pela psicoterapia na década de 1930 para medir os relacionamentos), procurando leis gerais de comportamento no universo das redes humanas (Social Network Analysis / SNA) (Scherer-Warren, 2005:32). Na década de sessenta há uma grande diversidade de estudos de caso seguindo essa abordagem até o trabalho de Granovetter na década de setenta, que muda completamente a linha de pensamento que se adotava até então, com sua teoria sobre os laços fracos. A teoria do capital social em Bourdieu surge praticamente um século após Georg Simmel, nos anos oitenta, e ganhou corpo principalmente por meio do trabalho de pesquisa ligada às agências multilaterais.

ou restauração do capital social (e das redes sociais) dentro das comunidades objeto de intervenção.

2.1 Antecedentes teóricos do estudo de redes sociais

A ciência da análise de redes se origina a partir de uma idéia simples, mas poderosa: que a tarefa principal dos sociólogos é estudar a estrutura social, ou seja, a ênfase é na análise sobre os condicionantes estruturais das ações dos agentes sociais e dos indivíduos, e não sobre as suas motivações individuais e autônomas (WELLMAN, 1983:156). A maneira mais direta de estudar estrutura social é analisar os padrões de ligações entre os membros de algum agrupamento humano. A ciência das redes procura os padrões por baixo dos complexos sistemas sociais. Os analistas de redes tentam descrever estes padrões e usam estas descrições para aprender como as estruturas de redes influenciam o comportamento social e produzem mudança. (WELLMAN, apud FONTES, 2004)

Os analistas das redes concentram-se na estrutura, estudando como os padrões dos laços estabelecidos em uma rede proporcionam oportunidades e limitações porque influem no acesso das pessoas e instituições a recursos como informações, riqueza e poder. As análises de redes, portanto, tratam sistemas sociais enquanto redes de relações de dependência resultantes de acessos diferenciais a recursos escassos. (WELLMAN, apud FONTES, 2004)

A expressão “rede social” é, portanto, utilizada pelas ciências sociais como instrumento de análise que permite a reconstrução dos processos interativos dos indivíduos e suas afiliações a grupos, a partir das conexões interpessoais construídas cotidianamente (BARNES apud FONTES, 2004). A emergência de tecnologias de informação e a capilaridade que estas alcançaram no tecido social no fim do século XX (particularmente pela difusão da Internet e das telecomunicações em geral) tornam as redes um recurso analítico poderoso para a compreensão da vida social cotidiana e do seu papel no desenvolvimento social e econômico de comunidades.

SCHERER-WARREN (2005) identifica duas grandes tendências nos estudos de redes sociais na sociologia inglesa e norte-americana desde a década de 1940:

- uma mais conceitual que buscava nas redes uma forma de aperfeiçoamento da explicação das relações contidas na macro-estrutura social e
- outra mais descritiva, que aprofundou o estudo de indivíduos e seus laços inter-pessoais no sentido de se entender as relações da vida cotidiana.

A literatura anglo-saxônica é bastante farta em estudos que seguem pela segunda linha identificada por Scherer-Warren. A ciência da “análise de redes sociais” mobiliza um grande número de pesquisadores em rede, e um grande número de ferramentas de análise informatizadas, e têm diversos grupamentos humanos reais ou virtuais como objeto de estudo.

O sociólogo canadense Barry Wellman da Universidade de Toronto e fundador da INSNA (International Network for Social Network Analysis) é um dos acadêmicos mais conhecidos na área da análise de redes sociais, tendo produzido inúmeras publicações desde a década de setenta, além de elaborado métodos bastante conhecidos e softwares para análise de redes de diversos tipos e complexidades. Wellman define uma rede como um grupo de unidades conectadas (pessoas, organizações, unidades) que podem pertencer a diversas redes diferentes de amizade, organizacionais, inter-organizacionais, internet, etc. (WELLMAN, 2003).

Uma rede social é constituída por nós que são unidades provavelmente conectadas (indivíduos, famílias, grupos de trabalho, organizações, estados). Os nós estabelecem diversos tipos de relações entre si (dando suporte emocional, mandando dinheiro, atacando, etc.). Essas relações são chamadas de laços. Segundo WELLMAN (2003), as redes estabelecem meios de organização social e de pensamento, além de ser a maior **fonte de capital social** na sociedade contemporânea.

FONTES (2005) chama a atenção para o fato da Teoria das Redes Sociais (Social Network Analysis) ter origem no estudo da estrutura social e, portanto, ser de fundamental importância os “padrões de relações” entre os membros de uma mesma classe. Esses padrões se mostram muito mais complexos que a estrutura superficial do comportamento social de uma comunidade, uma associação, um núcleo de vizinhança, um núcleo habitacional, etc.

“A análise de redes sociais parte do princípio de que o problema central dos estudos sociológicos é a noção de estrutura. Coloca-se maior ênfase na análise dos condicionantes estruturais da ação. O caminho mais direto para o estudo da estrutura social é a análise dos padrões de laços que ligam as pessoas. A análise de redes busca as estruturas profundas de sociabilidade – padrões regulares de redes – existentes por baixo dos sistemas sociais. Tenta-se descrever estes padrões e usar estas descrições para aprender como as estruturas de redes condicionam comportamentos e influenciam mudança social” (WELLMAN apud FONTES, 2004).

WELLMAN (1983) sistematiza as diversas linhas de pesquisa e de pesquisadores no campo da análise de redes sociais em três itens:

- **Linha conceitual da rede social.** Essa linha remete à antropologia, particularmente à escola de antropólogos das universidades de Harvard (Estados Unidos) e Manchester (Reino Unido) nos anos cinquenta e sessenta, que realizaram a transposição conceitual do estudo dos “sistemas culturais normativos de direitos e deveres” para os “sistemas culturais de laços concretos” (WELLMAN,1983:158). Significa que se passou dos estudos individualizados do comportamento próprio de grupos humanos, como tribos, vilas e unidades de trabalho, por exemplo, para o estudo dos laços que transpõem estes grupos para outros grupos. Essa abordagem conferiu um caráter muito mais abrangente, mais estrutural à análise de redes sociais;
- **Linha da estrutura social enquanto rede social.** Parte do princípio, derivado das escolas de Manchester e Harvard, que o conceito de rede social é o único caminho para se construir uma teoria

da estrutura social (WELLMAN,1983:159). Para Wellman, este grupo de cientistas poderia ainda ser classificado em dois sub-grupos: os *formalistas*, que se concentram na forma das redes sociais mais do que no seu conteúdo, partindo do pressuposto que redes similares produzem padrões de comportamento semelhantes; e os *estruturalistas*, que usam a vasta variedade de técnicas de análise de rede para identificar questões de comportamento na estrutura social a partir do estudo das redes de forma mais abrangente, ou por meio da construção de redes pessoais para se chegar à uma estrutura mais ampla;

- **Linha das explicações estruturais aos processos políticos.** Essa linha sustenta que os processos políticos resultam das posições dos grupos de interesse e Estados-nações em estruturas de câmbio e dependência em grande escala. Não é propriamente uma linha de análise de redes, já que os pesquisadores raramente usam esse termo ou mesmo as técnicas de análise de rede existentes.

A maioria dos pesquisadores que abordam diretamente o tema das redes sociais encontram-se na segunda linha identificada por Wellman, ele mesmo um “advogado” da importância do estudo de redes sociais e suas técnicas de abordagem como fundamento explicativo da estrutura social. Como o autor escreve no início da década de oitenta (apesar de se encontrar em plena atividade), não há nenhuma referência à abordagem da sociologia francesa ao tema, particularmente no trabalho do sociólogo Pierre Bourdieu que será melhor analisado adiante, que liga os conceitos da análise de redes sociais, ainda que não a aborde diretamente, ao conceito de capital social.

2.1.1 Instrumentos de análise de redes sociais

Para WASSERMAN (1994), o estudo das redes sociais nessa perspectiva modular se diferencia de outros tipos de abordagens na sociologia e na antropologia por diversas razões:

- Os atores e suas ações são vistos de forma interdependente e não como unidades autônomas independentes;
- Os laços relacionais entre atores são canais de transferência ou fluxos de recursos (materiais ou imateriais);
- Os modelos de redes que focam indivíduos podem ver o meio estrutural da rede como indutores de oportunidades ou limites para a ação individual;
- Os modelos de rede conceitualizam a estrutura (social, econômica, política e etc) como padrões duradouros de relações entre atores. (WASSERMAN, 1994:4)

São conceitos fundamentais para a discussão de redes sociais:

Ator	Entidades sociais, que podem ser discretas, institucionais, corporativas ou unidades coletivas. A maioria das redes sociais foca conjuntos de atores do mesmo tipo, o que se chama de "redes de modo simples" (one-mode networks).
Laço relacional	Os atores unem-se uns aos outros por meio de laços sociais. O laço é o que estabelece uma ligação entre dois atores.
Díade	Consiste um par de atores e o(s) (possíveis) laço(s) entre eles.
Triade	Um trio de atores e o(s) (possíveis) laço(s) entre eles.
Subgrupo	Qualquer sub-conjunto de atores e todos os laços entre eles.

Grupo	É o conjunto de todos os atores cujos laços serão medidos. Os grupos são identificados como "cliques" se cada ator estiver diretamente relacionado com todos os outros atores; "círculos sociais" se houver menor severidade dos contatos diretos.
Relação	É o conjunto de laços de um determinado tipo entre membros de um grupo.
Rede Social	Consiste no conjunto ou conjuntos finitos de atores e a relação ou as relações definidas entre eles.

Fonte: Wasserman, 1994

Como variáveis qualitativas para medição da característica de uma rede, existe uma série de unidades de medidas elaboradas ao longo do desenvolvimento desta ciência na sociologia, em conjunto com a matemática (particularmente a teoria dos grafos, da década de cinquenta):

Betweenness (Grau de intermediação)	Medida de centralidade de um vértice em um grafo. Vértices que ocorrem em muitos “caminhos curtos” entre outros vértices têm Grau de Intermediação maior. Grau em que um indivíduo se situa entre outros indivíduos na rede; a extensão pela qual um nó é diretamente conectado apenas àqueles outros nós que não estão diretamente conectados entre si; um intermediário; ligações; pontes.
Centrality Closeness (Grau de Aproximação)	Grau no qual um indivíduo está perto de outros indivíduos em uma rede (direta ou indiretamente). Reflete a habilidade para acessar informação em primeira mão com os membros da rede.
Centrality Degree (Grau de Centralidade)	Número de laços com outros atores da rede.
Centralization (Centralização)	Diferença entre o número de ligações de cada nó dividido pela máxima soma possível de diferenças. Uma rede centralizada terá muitas das ligações dispersas em torno de um ou poucos nós, enquanto uma rede descentralizada terá pouca variação entre o número de ligação que nós possui.
Clustering Coefficient (Coeficiente de Agrupamento)	Medida da probabilidade de dois associados de um nó serem associados entre si. Um coeficiente de agrupamento alto indica mais “exclusividade” dos grupos.
Cohesion (Coesão)	Refere-se ao grau em que atores estão conectados uns aos outros por elos coesos.
Density (Densidade)	Proporção de laços em uma rede relativa ao número total possível.
Path Length (Extensão de Rota)	Distâncias entre pares de nós em uma rede.
Radiality (Radialidade)	Grau que a rede de um indivíduo avança para fora na rede e fornece novas informações e influências
Reach	Grau no qual qualquer membro da rede pode atingir outro membro.
Structural Equivalence (Equivalência Estrutural)	Refere à extensão na qual os atores tem um conjunto comum de ligações com outros atores do sistema.
Structural Hole (Buraco Estrutural)	Buracos estáticos que podem ser estrategicamente preenchidos pela conexão de uma ou mais ligações para ligar outros pontos entre si.

Fonte: Manual do Software UCInet

A partir de levantamentos em campo com um ou mais grupos de atores definidos segundo os interesses de pesquisa, se produz uma matriz relacional, ligando os atores em questão entre si e estabelecendo os tipos de laços entre eles. A partir de cálculos matemáticos, se desenha uma sociograma que mostra esses atores e sua posição e influência na rede, como exemplificam as **figuras 9, 10 e 11**.

Figura 9. Exemplo de sociograma mostrando uma rede social densa e homogênea (Fonte: Molina, 2006)

Figura 10. Exemplo de sociograma mostrando rede simples egocentrada (Fonte: Molina, 2006)

Figura 11. Exemplo de sociograma complexo mostrando várias redes interconectadas e egocentrada (Fonte: Molina, 2006)

2.1.2 Mark Granovetter e importância dos laços fracos nas redes

Um grande salto qualitativo no estudo de redes sociais foi dado pelo sociólogo norte-americano e atualmente professor da Universidade de Stanford, Mark Granovetter, com seu célebre artigo “The Strength of Weak Ties” de 1973, que é tido como um dos textos mais influentes da sociologia norte-americana, e presente em praticamente toda a literatura sobre o tema.

Segundo GRANOVETTER (1973), a intensidade da força dos laços interpessoais é produto de uma combinação da quantidade de tempo, intensidade emocional, intimidade e serviços recíprocos que caracterizam o laço. Em seu raciocínio, o autor lança a hipótese de que quanto mais forte for o laço entre duas pessoas dadas, maior a probabilidade dos relacionamentos de ambos (fortes e fracos) se sobreponem. Ou seja, num universo composto por A, B e C, se A e B possuem um laço forte, B e C terão praticamente 100% de chance de possuir algum tipo de laço. Da mesma forma, linearmente, quanto mais fraco for o laço entre A e B, menor a probabilidade de B e C se relacionarem. Assim, supõe-se que **sempre se formará uma tríade** quando um indivíduo possuir relacionamentos fortes com duas pessoas diferentes.

Adiante em sua argumentação, o autor usa o conceito de ponte, definindo-a como “o único caminho possível entre dois pontos”, ou seja: “uma vez que cada pessoa possui muitos contatos, uma ponte entre A e B proporciona a única rota onde a informação e a influência podem fluir de qualquer contato de A para qualquer contato de B, ou conseqüentemente, de qualquer pessoa indiretamente conectada a A para qualquer pessoa indiretamente conectada a B”. (GRANOVETTER, 1973:1364).

A partir daí, supondo a existência da tríade A-B-C, ou seja, três indivíduos unidos por laços fortes entre si, o autor afirma que os laços fortes nunca serão pontes. Considerando os laços fortes entre A e B e entre A e C, teremos um fluxo A-B-C, e, portanto, o laço A-B não pode ser uma ponte. Em outras palavras, uma informação gerada por um relacionamento qualquer de A não faria necessariamente o caminho direto a B para chegar a algum relacionamento de B. Essa informação faria a triangulação A-B-C antes de transpor a tríade para relacionamentos fora dela.

Assumindo que as pontes serão sempre formadas por laços fracos (apesar de laços fracos não serem necessariamente pontes), fica evidente a importância que os laços fracos possuem em qualquer tipo de rede interpessoal, no sentido de sua expansão física e da sua coesão social.

De forma mais intuitiva, pode-se dizer que se dois indivíduos possuem relações fortes, a rede torna-se mais limitada, e que o fluxo de informações, idéias e influências tende a se concentrar dentro dessa relação, ou seja nos relacionamentos fortes o fluxo tende a se concentrar sempre nos mesmos círculos. Ao contrário, os laços fracos colocam os indivíduos em contato indireto com um número bem maior de pessoas em vários círculos diferentes dos seus.

Na prática, não existe um único caminho de fruição de informação e influência, já que as redes tendem a ser bastante complexas, mas existe o melhor caminho, ou o caminho mais curto. A figura 1 ilustra dois tipos de ponte ligando um indivíduo A a um indivíduo B em dois grupos diferentes, onde se observa na figura (a) que a informação de A pode atingir B por meio de 5 interlocutores, mas o caminho A-B é o mais curto, e na figura (b) que a informação de A pode atingir B por meio de 12 interlocutores, mas da

mesma forma, A-B é o melhor caminho, ou seja, a ponte.

Figura 12 (a e b). Sociogramas ilustrando duas redes e os laços “ponte” representando o caminho mais curto de fruição entre os dois grupos (Fonte: GRANOVETTER, 1973)

Granovetter, a partir disso, descreve vários experimentos baseados na difusão de informações em comunidades específicas para demonstrar a efetividade dos laços fracos. O autor descreve também como a importância dos laços fracos nas redes também pode explicar por que algumas

comunidades facilmente se organizam em torno de objetivos comuns, enquanto outras são incapazes de mobilizar recursos, mesmo contra ameaças objetivas.

A comunidade italiana de um subúrbio de Boston, por exemplo, é descrita como tendo sido incapaz até mesmo de formar qualquer tipo de organização para lutar contra um projeto de “renovação urbana” que acabou por destruí-la. Dentre as várias hipóteses que poderiam explicar o fenômeno, mais que a fragmentação da comunidade, o fator que deve ser identificado de forma mais local é o que o autor chama de coesão. Citando um pesquisador que conviveu durante algum tempo com uma família na comunidade, ele relata que todo o universo de relacionamentos deste núcleo familiar era composto por outros familiares, vizinhos próximos ou amigos muito íntimos. A participação em grupos de pessoas sem relacionamentos fortes, como clubes e eventos, ocorria, mas o tempo gasto e a importância dada a este tipo de convivência social eram muito menores que os dedicados ao círculo familiar e à vizinhança imediata. Além disso, quase todos os membros da comunidade trabalhavam longe, o que tornou os laços com origem na convivência de trabalho quase inexistentes. Dessa forma, o autor intui que existiam vários núcleos com poucos laços, praticamente sem ligação de um núcleo para outro.

O que se conclui é que indivíduos com poucos laços fracos estarão privados de informações de outros grupos, permanecendo basicamente confinados nas informações e visões de seus relacionamentos mais próximos. Esta privação poderá colocá-lo em desvantagem estratégica no mercado de trabalho, onde as oportunidades dependem de se obter informações no tempo certo. Além disso, estes indivíduos terão dificuldade em se integrar a movimentos sociais e políticos, já que a associação em organizações com

objetivos definidos resulta tipicamente do recrutamento de conhecidos. É verdade que membros de um ou dois grupos podem ser eficientemente recrutados por seus pares, mas o problema é que, sem os laços fracos, as oportunidades geradas desta forma não se expandem para além do grupo. Como resultado, a maior parte da população permanecerá intacta. (GRANOVETTER, 1983)

Abre-se a partir daí uma nova perspectiva na análise das relações sociais ao desmistificar os laços fracos, anteriormente identificados como degenerativos e como indicadores de alienação (principalmente na tradição da escola de sociologia urbana de Chicago, representada por Louis Wirth), se tornando a partir deste texto, indispensáveis para a integração do indivíduo nas comunidades; enquanto os laços fortes levam à fragmentação (GRANOVETTER, 1973).

"Redes de laços fortes parecem estar ligadas tanto a insegurança econômica quanto a falta de serviços sociais. Desde que a taxa de desemprego seja alta, a ameaça de viver na pobreza é real; desde que grandes segmentos da população encontra dificuldades para ter acesso a serviços médicos, creches e outros serviços sociais, podemos esperar uma maior intensidade da busca de laços sociais fortes". GRANOVETTER (1981:107)

2.1.3 Redes e Território

Alguns autores do tema tendem a abstrair a rede, considerando-a como um fenômeno descaracterizado de territorialidade. Os fluxos de informação são mais importantes muitas vezes que a própria informação. Os laços das redes seriam estabelecidos, muito mais que pela proximidade física entre atores, entre relações de afinidade que não teriam limites territoriais ou “topológicos” (nas palavras de ABRAMO, 2003), e estariam difusas na territorialidade da cidade, da região e do mundo.

Porém, é inegável a função do território no estabelecimento de alguns tipos de redes, particularmente ao se tratar de comunidades pobres. GRANOVETTER (1983) estabelece fatores que chama de “incrustação” (embeddedness), que são características sociais e econômicas marcantes em uma comunidade e que podem influir diretamente no comportamento da rede. Essas características de incrustação também podem ser características territoriais.

ABRAMO (2003) chama a atenção em seu estudo sobre as favelas cariocas, do fator da territorialidade como valor comum entre os moradores. Nesse caso, o fato do favelado se encontrar em situação precária do ponto de vista jurídico (área invadida) por exemplo, seria suficiente para se estabelecer laços de relação com os outros atores, no caso vizinhos.

Milton Santos, em seu texto sobre redes e território (SANTOS, 2006), reconhece três níveis de redes: o mundo, o território e o lugar. O último nível, o lugar, seria onde a rede ganha sua dimensão socialmente concreta,

justamente devido à contigüidade física dos acontecimentos, das pessoas e da relação de solidariedade entre elas. A própria noção de espaço que Milton Santos defende inclui em si uma noção de inseparabilidade entre sistema de objetos e sistema de ações, o que inevitavelmente leva a definição de rede também a uma dimensão de espaço, ou territorial.

2.1.4 Os nexos entre redes sociais e pobreza

Mark Granovetter, em outro artigo, escrito dez anos depois ("*The strength of weak ties: a network theory revisited*", 1983), cita diversas pesquisas realizadas posteriormente ao seu primeiro trabalho, com estudos quantitativos que confirmam sua tese. Nesse artigo, que se trata basicamente de uma revisão sistematizada de vários trabalhos influenciados por sua hipótese, Granovetter chama a atenção para alguns estudos que enfocam as redes em comunidades pobres.

Dois estudos realizados por pesquisadores diferentes e sem contato entre si chegam a conclusões quase idênticas ao abordar comunidades carentes nos EUA e no México. Estes estudos enfatizam a necessidade que as famílias naquelas condições têm de encontrar alternativas à pobreza e à ausência de serviços públicos, e como o apelo à solidariedade das redes fortes, principalmente de característica familiar, são a alternativa mais imediata de sobrevivência: famílias vivendo em conjuntos habitacionais ou assentamentos precários costumam dividir abrigo, alimentação e até objetos pessoais. Segundo LOMNITZ:

“A estrutura social básica da favela é a rede de reciprocidade (...) É um intenso fluxo de trocas recíprocas entre vizinhos. O propósito principal (...) é prover um nível mínimo de securidade econômica aos seus membros.” (LOMNITZ apud GRANOVETTER, 1983:213)

Entretanto, é realçada a necessidade de se investir nos laços fracos, principalmente em comunidades carentes. GRANOVETTER (1983) sugere que a dependência dos laços fortes como descrito acima é razão de um certo “encapsulamento” das unidades familiares dentro de uma mesma comunidade, deixando de se tirar partido das oportunidades de superação que os laços fracos proporcionam e, por extensão, gerando uma “auto-perpetuação” da situação de exclusão e pobreza. Em um contexto de presença de laços fortes, Granovetter chega a duvidar da eficácia de políticas públicas que estejam conscientes deste fato.

Neste mesmo raciocínio, FORNI *et alli* (2004:2) ao analisar comunidades carentes da periferia de Buenos Aires, ante uma aguda crise econômica e evidente ineficiência do sistema de seguridade social do Estado argentino, sugere que “as redes de organizações comunitárias se expressam em relações horizontais e em um alto nível de confiança entre as partes” (FORNI *et alli*, 2004).

Forni também compartilha a percepção de Granovetter sobre o papel de políticas públicas em comunidades desassistidas ao se referir à sua comunidade de estudo em Buenos Aires, quando afirma que “é necessário a existência de capital social prévio entre alguns dos integrantes do grupo para que o Programa de Melhoramento Habitacional seja aplicável” (FORNI *et all*, 2005:21). Mas é evidente em suas constatações, a presença de um misto de laços fortes e fracos no interior dos núcleos familiares e de vizinhança, o que

novamente vai de encontro à suposição de Granovetter sobre a importância dos laços fracos no desenvolvimento social local.

Ainda em relação ao estudo de FORNI *et alli* (2005), é interessante a divisão feita entre grupos da comunidade como “familiares” e “vicinais”. Em princípio, se associaria uma predominância de laços fortes no primeiro grupo e laços fracos no segundo, conforme descreve o autor:

“Nos grupos de tipo familiar, quando os vínculos se baseiam em pontos de coincidência herdados ou criados como resultado de compromissos para toda a vida e um contato pessoal freqüente, existe entre os membros uma relação social estreita. Se trata da geração de capital social de união, baseada no afeto e na preocupação com o outro. O grau de implicação emocional associado com a relação ou, em outras palavras, a ‘carga emocional’ entre os membros do grupo familiar faz com que as expectativas entre os membros (...) sejam mais intensas, e por isso mesmo, a decepção frente a comportamentos oportunistas ou o não-cumprimento do estipulado, repercute neste grupo em um grau maior” (FORNI *et alli*, 2005:22)

“Entre os grupos de tipo vicinal, encontramos uma base de sentimentos moderadamente intensos de conexão, como confiança, boa vontade recíproca e companheirismo entre os membros. Estes grupos constituem uma ferramenta necessária para a concretização do progresso da habitação ou, em um sentido mais global, o melhoramento das condições de vida. Nestes casos, a relação entre os integrantes parece estar diretamente ligada a estes objetivos, ainda que em determinados casos, esta relação pode evoluir para vínculos íntimos de confiança e cooperação” (FORNI *et alli*, 2005:22)

Como Forni tratou de uma rede de cooperação para obtenção de micro-crédito, assume-se que uma relação de confiança extrema e cooperação entre os integrantes era fundamental. Neste caso, os laços fortes, ainda que possam pressupor uma relação de maior confiança entre partes, podem também se transformar em circuitos fechados que inviabilizariam o desenvolvimento da cooperativa de crédito, ao passo que os laços fracos – caracterizados neste caso por um compromisso cívico e comunitário entre partes – nitidamente garantem a ampliação da rede de captação de recursos da cooperativa.

A própria relação entre os moradores da comunidade estudada e a fundação que foi criada para administrar a cooperativa de crédito deve necessariamente ser uma relação de laços fracos, de pouca aproximação afetiva, literalmente de transferência de fundos. O estudo de Forni é um excelente exemplo da teorização de Granovetter sobre laços fortes e fracos, e uma poderosa referência para uma aplicação em comunidades carentes da teoria das redes sociais.

Ainda sobre a questão das comunidades carentes, é importante verificar o trabalho de ABRAMO (2003), que estuda diversas favelas da cidade do Rio de Janeiro, no aspecto da localização residencial das famílias dentro de cada núcleo. Para o autor, a preferência por uma ou outra localização é função da proximidade com fontes de renda e desenvolvimento, mas que assumiria mais que uma dimensão territorial, uma conotação de rede de relações:

“A oportunidade de um eventual rendimento estaria vinculada a amplitude e as possibilidades abertas pela rede (de relações parentais, pessoais ou religiosas). (...) Nesse sentido, a oportunidade de emprego não estaria necessariamente vinculada a proximidade física de uma demanda por mão de obra como no caso da

proximidade de uma fábrica (...); canteiro de obras da indústria da construção civil (...), mercado de trabalho para domésticas (...). Uma rede de relações construída, por exemplo, a partir das igrejas evangélicas abre um leque de oportunidades de rendimentos eventuais que se manifesta de forma difusa na territorialidade da cidade. " (ABRAMO, 2003)

O autor porém faz a ressalva que essa suposta "nova dimensão na relação entre a localização do trabalho e as preferências de localização residencial das famílias faveladas" não deve ser superestimada, de modo que ainda é importante o fator proximidade territorial para as famílias residentes em favelas. O autor cita como exemplo o recrutamento feito pelo narcotráfico que necessita, além das relações de confiança, um bom conhecimento do território.

O trabalho de Abramo apresenta várias suposições sobre o surgimento das favelas, muitas delas levantadas de bibliografia, outras colhidas em diversas entrevistas em campo. Dentro da sociologia urbana é quase consensual, até pela tradição marxista, se explicar o fenômeno urbano "favela" como uma externalidade no circuito de acumulação de capital e reprodução da força de trabalho agravado pelos padrões de metropolização dependente do Brasil. Várias situações levantadas pelo próprio Abramo revelam a veracidade desta lógica, mas uma extrapolação a partir de um dado momento histórico em que as indústrias se retiraram de perto de vários núcleos favelados, sem que este parasse de crescer e se adensar, mostra que existem outras variáveis intervenientes no processo de localização da população pobre, e estas variáveis apontam para as redes sociais informais que se constituem dentro destas comunidades.

O que parece indiscutível nos estudos de Abramo é o que o autor chama de “territorialidade urbana que guarda fortes laços primários de relacionamento” (ABRAMO, 2003). Fatores como sinergia familiar e laços de amizade construídos ao longo de muitos anos de convívio dá surgimento a relacionamentos de trocas baseados no critério do “Dom” e “contra-Dom”. O autor não chega a explorar de forma detalhada como seriam essas relações de Dom e contra-Dom, mas dá a pista para o entendimento das relações de rede e de laços fortes e fracos como elemento estruturador dos aspectos sociais e econômicos dentro da favela:

“As famílias que decidem sair (vender um imóvel) de uma favela sabem que ao abandonar sua inserção em uma rede de solidariedade específica não transferem para o eventual comprador relações acumuladas de Dom e contra-Dom. Assim, essa família, ao se transferir para outro domicílio, deve enfrentar a incerteza de entrar em uma nova rede de relacionamentos de solidariedade com um ‘custo de aprendizagem’ das novas relações tácitas significativo.” (ABRAMO, 2003)

Nesse sentido, a pesquisa de FONTES et al (2004) em uma comunidade na periferia de Recife caminha bem mais a fundo e objetivamente na direção de uma relação redes *versus* capital social *versus* pobreza urbana. Por meio de questionários onde o pesquisador aplicou a lógica da ciência das redes sociais, se verificou dois tipos de padrão de relacionamentos: aqueles baseados em laços fracos, que caracterizam um tipo de organização coletiva e solidária de ação social dentro da esfera pública (no caso, basicamente pela constituição de associações de vizinhança) e outra baseada em laços fortes (relações mais próximas alimentadas pelo Dom e contra-Dom).

O autor, apesar de teoricamente estar em concordância com a suposição de Granovetter sobre o papel dos laços fracos, introduz uma nova variável aplicável a populações pobres da América Latina em geral: o fato de o acesso ao solo e, conseqüentemente, à habitação ser resultado de intensa luta e mobilização popular, traz à luz uma forma de relacionamento e solidariedade entre as pessoas que invariavelmente inclui o laço forte, muito pela necessidade de luta pelo direito à terra e à moradia, o que diferencia em muito da característica das comunidades pobres estudadas pelos sociólogos e antropólogos norte-americanos:

“O elemento territorial é de fundamental importância para a constituição da identidade dos pobres urbanos da América Latina: é a partir da construção do hábitat, do enfrentamento de um establishment que põe em posições contrárias o direito à propriedade e o direito à moradia, que as populações pobres aprendem a empreender ações coletivas. E essa construção do espaço público muitas vezes passa por estruturações de sociabilidade localizadas na esfera privada, no domínio das relações sociais típicas daquilo que a literatura sobre redes descreve como laços fortes.” (FONTES *et alli*, 2004:27)

2.2 Os estudos de redes sociais no Brasil

O tema no Brasil se restringe ao trabalho razoavelmente recente de alguns pesquisadores na sociologia, como MARQUES (2000; 2003; 2004; 2005), FONTES (2004; 2005), SCHERER-WARREN (1993; 2000), MACHADO (2001), DIAS e SILVEIRA (2005), CARPIM (2005) entre outros. No campo da geografia, mais direcionada aos fenômenos territoriais, SANTOS (1996) também utilizou os conceitos de redes.

Porém, com o objetivo de se sistematizar tematicamente a literatura, prosseguimos destacando dois autores: MARQUES (2000, 2003, 2004 e 2005) e o já citado FONTES (2004 e 2005). O destaque estes trabalhos se dá pelo fato destes terem estudado a fundo a vasta quantidade de artigos, teses e livros presente na literatura internacional e terem procurado aplicar em situações e casos práticos os instrumentos das redes sociais, como os sociogramas e softwares específicos.

Os estudos de MARQUES se concentram no aparelho público de governos municipais, particularmente as prefeituras das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Os vínculos existentes entre atores com papel estratégico na estrutura do poder público e suas relações com outros atores políticos internos e externos, ajudam a entender o micro-funcionamento cotidiano da máquina estatal, sem perder de vista a clivagem ideológica que cada governo imprime.

Por meio dos resultados dos dois estudos que geraram diversos artigos, MARQUES chega a algumas conclusões interessantes:

No caso do Rio de Janeiro (primeiro estudo), ficou evidente como as redes foram responsáveis pela construção de um patrimônio institucional com espírito de corpo e cultura técnica – o estudo utilizou como estudo de caso a empresa de saneamento do Rio de Janeiro, CEDAE, criada a partir de fusão de três outras empresas.

No caso de São Paulo, o estudo de redes – particularizado na Secretaria de Vias Públicas do município – evidenciou e detalhou os fluxos de informação e influência a partir de funcionários de carreira, e a relação destes com o governo. Mais que isso, deixou claro como os governos de esquerda e direita que passaram pela prefeitura procuraram potencializar ou isolar estas redes.

Considerando as variantes específicas das políticas carioca e paulista, a aplicação da metodologia de redes sociais permitiu ao estudo de Marques “compreender de forma mais complexa a interdependência e o contexto na política, incorporar a informalidade que marca diversas dimensões das dinâmicas do poder e levar em consideração mais precisamente elementos de estabilidade e inércia que cercam as políticas (e a política)” (MARQUES, 2004).

O trabalho de Marques pode ser classificado como dentro de uma temática de estudos mais ligada à ciência política e ao Estado.

Já FONTES *et alli* (2004) se debruçam sobre uma comunidade que é qualitativamente diferenciada do universo abordado por Marques. O estudo de caso de Fontes é um assentamento precário na periferia da cidade de Recife, onde o pesquisador desenhou “redes egocentradas” (redes geradas pelos relacionamentos de indivíduos) com vistas a uma análise do capital social desta comunidade.

Neste estudo, existe uma abordagem de redes que se aproxima da teorização de Granovetter com relação aos laços fortes e fracos. No caso da comunidade estudada, notou-se uma grande presença de laços fortes entre os entrevistados, assim como um fator importante de territorialidade na construção dos laços interpessoais.

Os autores propõem explicitamente uma abordagem estruturalista, com foco nas relações interpessoais dos moradores, ao contrário dos tradicionais levantamentos sócio-econômicos fundados em dados pessoais:

“Metodologicamente, a análise de redes sociais requer uma nova postura frente ao processo de tratamento e coleta de dados. A unidade de análise não são os indivíduos, com seus atributos (sexo, idade, religião, posição na estrutura social, etc.), mas a estrutura das redes. O que significa dizer que os dados a serem coletados devem orientar-se para obter informações sobre as relações sociais (que constituem agora a unidade de análise), e que os tradicionais métodos estatísticos devem também ser adequados.” (FONTES *et alli*, 2004:7)

Partindo de uma concepção de capital social definida como “uma entidade consistindo de todos os benefícios futuros derivados não do trabalho, mas de conexões com outras pessoas” (FONTES *et all*, 2004:11), a pesquisa estabelece um marco metodológico importante para medição de capital social em comunidades semelhantes:

- ⇒ Mede a quantidade de relações sociais com potencial de ajuda;
- ⇒ Mede a qualidade ou tipo de ajuda disponibilizada a partir dos processos de sociabilidade existentes nas redes egocentradas; e

⇒ Mede a quantidade de recursos disponíveis por relações. (FONTES *et alli*, 2004).

Os resultados atingidos por Fontes et all, mostram um certo grau de similaridade com aqueles descritos pela literatura internacional: alto grau de *homofilia* (semelhança devido a uma mesma origem ou a um ancestral comum), laços territoriais importantes (caracterizados pela situação comum de informalidade jurídico intitucional da favela, como observado por Abramo no Rio de Janeiro) e grande presença de laços fortes (estes não necessariamente ancorados no território).

Em outra linha de pesquisa, existe o trabalho de SCHERER-WARREN (2005 e 2006). A autora tem se concentrado muito na relação redes e movimentos sociais, relação que tem se tornado muito forte e estruturante no universo da sociedade civil organizada, de forma particularmente intensa a partir da década de noventa:

“A sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes inter-organizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias entre as esferas públicas privadas e estatais (...) As redes de movimentos sociais possibilitam, nesse contexto, a transposição de fronteiras territoriais, articulando as ações locais às regionais, nacionais e transnacionais; temporais, lutando pela indivisibilidade de direitos humanos de diversas gerações históricas de suas respectivas plataformas; sociais em seu sentido amplo, compreendendo o pluralismo de concepções de mundo dentro de determinados limites éticos, o respeito às diferenças e a radicalização da democracia através do aprofundamento da autonomia relativa da sociedade civil organizada.” (SCHERER-WARREN, 2007:127)

A autora identifica um novo agente de mobilização social, diferente do clássico militante revolucionário, um agente em rede, que se reúne em fóruns como o Fórum Social Mundial e estabelece um contato permanente com seus pares ao redor do mundo, utilizando em larga escala a tecnologia da Internet, nos moldes explicados por CASTELLS (2006).

Temos enfim, nessa breve revisão de literatura, um proto-desenho da pesquisa brasileira em torno do tema redes sociais e capital social: uma vertente política que aborda a organização do Estado, uma vertente “clássica” que procura entender as relações estruturais na comunidade e uma vertente focada nos movimentos sociais.

2.3 Redes e capital social

Quase tão importante quanto o estudo das redes sociais, é o conhecimento da teoria do capital social. Na verdade são duas coisas complementares: as redes sociais são, em grande medida um indicador quantitativo e qualitativo de capital social em agrupamentos humanos.

A origem histórica do termo tem origens múltiplas, bem como as linhas explicativas assumidas por seus diversos autores. PUTNAM (2001) faz um apanhado teórico das origens do termo bastante interessante, afirmando que o conceito foi "reinventado" ao menos seis vezes no século XX: a primeira por um educador norte-americano chamado Hanifan em 1916, seguido somente na década de cinquenta por sociólogos canadenses ao descrever o associativismo presente nos subúrbios das metrópoles; depois na década de sessenta por *Jane Jacobs* na sua célebre obra "*The Death and Life of Great American Cities*"; na década de setenta pelo economista Glenn Loury ao analisar o legado da escravidão e a questão dos guetos norte-americanos; na década de oitenta pelo sociólogo francês *Pierre Bourdieu*, e finalmente no final da década de oitenta pelo sociólogo norte-americano James Coleman, que devolveu o termo ao campo da educação e, segundo Putnam, o colocou de forma firme e definitiva na agenda intelectual e política da década de noventa.

O panorama traçado por Putnam revela uma tendência dissimulada a situar o conceito na sociologia norte-americana ao valorizar James Coleman e, curiosamente, um obscuro educador da Virginia no início do século XX, e não se deter na importância do trabalho de Pierre Bourdieu e alguns de seus antecessores como *Marcel Mauss* e Georg Simmel, por exemplo. É certo que

os autores norte-americanos tem se mostrado muito mais influentes, inclusive nas formas de materialização do conceito promovidas pelas agências multi-laterais, mas por outro lado, grande parte das críticas que tem surgido tem um direcionamento quase que comum na falta de um escopo teórico bem definido.

De forma geral, o capital social não é associado ao indivíduo isoladamente, nem tampouco à infra-estrutura técnica presente no espaço, mais que isso, é formado pelas normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados por vários indivíduos numa comunidade qualquer, e que permitem a participação e cooperação dentro e entre diferentes grupos sociais. Fica evidente aqui o papel das redes sociais no conceito de capital social: trata-se de um recurso da comunidade que, por meio da construção de sua teia de relações, constitui uma estrutura definidora de normas, valores e fluxos de informação e recursos.

O capital social também não deve ser entendido de forma restrita a uma determinada comunidade. Como na teoria dos laços fracos de Granovetter, é importante a ruptura com o círculo de influência local para se fazer contato com outros círculos e outras influências, para se ter acesso a outras fontes de informação e recursos, no desenvolvimento comunitário. Assim, fica também evidente a importância dos laços fracos neste processo de “ligação” entre diferentes comunidade ou círculos sociais.

Segundo MARTELETO et all (2004), existem três autores fundamentais na teorização de capital social: o sociólogo norte-americano James Coleman (1926-1995), o cientista político norte-americano Robert David Putnam (1941-) e o sociólogo francês Pierre Bourdieu (1930-2002). Esses três

autores são invariavelmente citados conjuntamente ou de forma individual em praticamente todos trabalhos que tratam do tema do capital social.

2.3.1 Pierre Bourdieu, as três formas de capital e a “economia das práticas”

No trabalho do sociólogo francês Pierre Bourdieu (1930-2002), encontra-se a definição tripartite das formas de capital existentes na sociedade, fundamental para os ideólogos do capital social e das redes sociais: capital econômico, capital cultural e capital social.

Para BOURDIEU (1983), o capital de forma geral poderia ser definido como **trabalho acumulado** que, quando apropriado numa base privada por agentes ou grupos de agentes, os possibilita apropriar “energia social” na forma de “trabalho reificado ou vivo”. O capital nas suas formas reificadas ou vivas, ou “objetificadas” levaria tempo para acumular e que, com capacidade potencial para produzir lucro e se expandir, “contêm uma persistência a existir no seu ser”, e seria uma “força inscrita na objetividade das coisas”.

Na acepção de Bourdieu, alguns itens podem ser destacados como fundadores para o entendimento das formas de capital:

- Capital é produto de trabalho acumulado;
- Capital se desenvolve, ou é apropriado de forma privada;
- Capital é produto “objetificado”;

- Capital leva tempo para se acumular.

A sociologia e a economia, segundo BOURDIEU (1983) teriam se concentrado no estudo de apenas uma das formas de capital, o capital econômico, o que seria insuficiente para entender a estrutura e o funcionamento do mundo social. Assim, as três formas de capital são definidas de forma intercambiável (uma pode e deve ser convertida na outra) e complementar. Assim, Bourdieu define suas três formas de capital:

- **Capital econômico** – capital imediatamente conversível em moeda ou título de propriedade;
- **Capital cultural** – capital que pode ser convertido sob certas condições em capital econômico e pode existir sob três formas: no estado *incorporado* (relativo às disposições duradouras do corpo e da mente, *habitus*); *objetificado* (relativo aos bens culturais, como pinturas, livros, dicionários, instrumentos, máquinas, etc.) e *institucionalizado* (relativo às instituições acadêmicas de quaisquer tipos).
- **Capital social** – capital constituído por “obrigações sociais” (que também são definidas pela qualidade das “conexões” dos agentes), também conversíveis sob certas condições em capital econômico, e institucionalizável na forma de “título de nobilidade”, ou “status social”.

Fica claro que o entendimento de Bourdieu sobre o capital não se reduz às formas materiais. SVENDSEN *et alli* (2003) denomina a teoria desenvolvida por Bourdieu de “*bourdieueconomics*”, uma vez que o autor enquadra a

análise econômica e o próprio sentido de valor numa perspectiva muito mais ampla que aquela existente na economia clássica e na própria tradição marxiana. Porém, de forma semelhante à Marx, ao falar sobre acumulação, a noção de capital em Bourdieu embute a idéia de trabalho humano acumulado que pode produzir tipos diferentes de lucro:

“Capital é trabalho acumulado (na sua forma materializada ou incorporada), que, quando apropriada na sua base privada e exclusiva, por agentes ou grupos de agentes, os habilita a se apropriar de energia social na forma de trabalho vivo, reificado.” (BOURDIEU, 1983)

Porém, segundo SVENDSEN et al (2003), contrariamente a Marx, cuja análise é “macro-econômica, histórica e unidimensional”, a análise de Bourdieu é “micro-sociológica” e investiga as relações, além de operar sobre uma grande variedade de formas de “capital intercambiável” (econômicas, políticas, jurídicas, artísticas, religiosas, científicas).

Assim, em resumo, Bourdieu reformula o conceito marxiano de capital, expandindo-o do material (físico e econômico) para o não-material (cultural, simbólico, social) e tornando-o possível de se converter de uma forma para outra. Bourdieu chama esse processo de conversão de “economia das práticas”, onde se nota o paradoxo de que apesar de cálculo econômico estar presente em cada ação, nem toda ação pode ser reduzida ao cálculo econômico (SVENDSEN *et al*, 2003). Nesse sentido, Bourdieu define as próprias relações internas descritas na ciência econômica como carentes de racionalidade e até mesmo ambíguas:

"O 'economismo' não conhece outro interesse que não seja o que o capitalismo produza por meio de algum tipo de aplicação concreta, estabelecendo um universo de relações entre homens e homens, ou como diria Marx, "pagamento em dinheiro duro". Portanto, não há lugar em suas análises, muito menos em seus cálculos, para o juro estritamente simbólico que é ocasionalmente cobrado (como em certas formas de nacionalismo ou regionalismo), apenas quando reduzido à irracionalidade do sentimento ou paixão." (Pierre Bourdieu, *Outline of a Theory of Practice*, apud SVENDSEN *et alli*, 2003:618)

O sentido da palavra capital em Bourdieu empresta o sentido marxiano de acumulação e apropriação privada (já que é um recurso socialmente produzido, mas utilizado pelo grupo ou pela rede que se apropria dele), e a expande das trocas econômicas para as trocas simbólicas. Para Bourdieu, a acumulação de recursos reais ou potenciais estão ligados com a posse de *redes duráveis* mais ou menos institucionalizados de *relacionamentos de mútuo conhecimento e reconhecimento*, ou, em outras palavras, o ingresso em um grupo que promove a cada um de seus membros a retaguarda do *capital possuído coletivamente*, uma credencial que o permite crédito nas várias significados da palavra. A rede de relacionamentos é o produto de *estratégias de investimento* destinadas a estabelecer ou reproduzir as relações sociais que diretamente utilizáveis num prazo curto ou longo (SVENDSEN *et all*, 2003).

Importante para não se cair numa linha de afastamento da lógica da economia política em Marx a que alguns podem ser tentados ao analisar o pensamento de Bourdieu, segundo MICELI (2004), é importante ter o cuidado de caracterizar a epistemologia de seu pensamento. Para o pensador existem duas posturas principais que lidam com sistemas de representações: de um lado a matriz kantiana que considera a cultura (e todos os seus

sistema de representação como a arte, o mito, a linguagem, etc.) como instrumento de comunicação responsável pelo consenso; e matriz, mais afeita à tradição marxiana e à contribuição de Max Weber, que considera os sistemas simbólicos como instrumentos de poder e legitimação da ordem vigente. Bourdieu se filia à segunda, no que denomina a cultura e as trocas simbólicas de *estruturas estruturantes*, ou seja, privilegiando as suas funções eminentemente econômicas e políticas. Essa discussão levaria à um universo teórico muito presente na obra de Bourdieu, que trata da cultura e dos sistemas de comunicação e ensino, que no momento não interessa à este trabalho, a não ser no seu aspecto puramente metodológico no sentido de se fixar as bases do pensamento sobre o capital social e as redes sociais.

A partir daqui, pode-se mencionar a teoria do *habitus*, também um fundamento estruturante no pensamento de Bourdieu. Segundo a definição magnífica de Bourdieu, *habitus* é entendido como:

“Sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, quer dizer, enquanto princípio de geração e de estruturação de práticas e representações que podem ser objetivamente reguladas e regulares sem que, por isso, sejam produto de obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu objetivo sem supor a visada consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-las e, por serem tudo isso, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação combinada de um maestro”. (BOURDIEU apud MICELI:XL, 2004)

Um sistema de regras, práticas e de padrões de comportamento nem sempre conscientes, acumuladas em uma conjuntura social e que perpassa todos os seus membros, e pode servir de medida quantitativa e qualitativa de seu capital social. Bourdieu prossegue:

“Um sistema de disposições duráveis e transferíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, apreciações e ações, e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas que permitem resolver os problemas da mesma forma e graças às correções incessantes dos resultados obtidos, dialeticamente produzidas por estes resultados.” (BOURDIEU apud MICELI:XL, 2004)

A intercambialidade simbólica entre agentes, classes e gerações que define o capital, segundo Bourdieu, define também o *habitus*. Nessa direção, todo o problema consiste em captar o processo pelo qual as estruturas produzem os *habitus* tendentes a reproduzi-las, ou melhor, reproduzir o sistema de relações entre grupos e/ou classes.

Na medida em que este trabalho se propõe ao analisar a teoria do Capital Social e relacioná-lo com as políticas urbanas, é importante a definição acima, captar os *habitus* de uma determinada comunidade, suas redes e seu capital social significaria não só fazer uma análise comparativa de sucesso/insucesso destas políticas em diferentes circunstâncias, mas, além disso, apontar o nexo de reprodução de determinadas situações favoráveis ou desfavoráveis.

Bourdieu também trata do assunto de forma a associar o conjunto de relações individuais com uma medida quantitativa. Bourdieu adapta sua explicação de capital social a uma noção de “dominação” presente dentro das redes: para o autor, existiriam dois pólos de agentes, os “dominadores” e os “dominados”, e o “quantum” de capital social nas mãos de cada um, descrita literalmente pela posição da gente dentro da rede, seria o fator determinante desta posição.

Assim, os agentes que ocupam o primeiro pólo são justamente aqueles que possuem um máximo de capital social, enquanto os que se situam no pólo dominado definem-se pela ausência ou pela escassez do capital valorizado no espaço específico do seu campo de pertencimento e, por sua vez, na sociedade como um todo (BOURDIEU apud MARTELETO, 2004).

2.3.2 James Coleman e Robert Putnam

Dois sociólogos norte-americanos se tornaram uma espécie de referência aos estudiosos do capital, particularmente desde o fim da década de oitenta: James Coleman e Robert Putnam.

James Coleman se notabilizou bastante na área da sociologia da educação e desenvolveu seu conceito de capital social de forma mais isolada, como recurso para o crescimento e conscientização do indivíduo:

"Capital social é definido por sua função. Não é uma entidade única, mas uma variedade de diferentes entidades tendo duas características comuns: **consistem todas em algum aspecto da estrutura social, e facilitam algumas ações de indivíduos que estão na estrutura.** Como outras formas de capital, capital social é produtivo, tornando possível a realização de alguns objetivos que não poderiam ser alcançados na sua ausência. Como capital físico e capital humano, **capital social não é totalmente negociável**¹⁰, mas o é em relação a

¹⁰ "*fungible*" no termo em inglês, que pode significar tanto negociável por algo da mesa espécie ou tipo, como algo que se consome ao primeiro uso

atividades específicas. Uma dada forma de capital social que é valioso facilitando certas ações, pode não ter valor ou mesmo ser prejudicial para outras ações. Diferentemente de outras formas de capital, **o capital social herda a estrutura de relações entre as pessoas**. Ele não está alojado nem em indivíduos nem em infra-estrutura produtiva... capital humano é criado mudando pessoas, dando-lhes habilidades que as tornam capazes para agir em novos ambientes. **Capital social, por sua vez, é criado quando as relações entre pessoas muda de forma que facilita a ação**. Capital físico é totalmente palpável (*tangible*), estando incorporado em formas materiais observáveis; capital humano é menos materializável, estando incorporado em habilidades e conhecimentos adquiridos pelo indivíduo; **capital social é ainda menos palpável, porque está incorporado nas relações entre as pessoas.**" (COLEMAN apud FONTES, 2004 – grifos próprios)

Na concepção de Coleman, pode-se inferir que o estoque de capital social disponível nas comunidades estaria diretamente relacionado às redes sociais, que por sua vez são parte da estrutura social de um determinado grupamento humano. A qualidade deste capital social estaria diretamente ligada às características dos laços interpessoais, e seria o elemento potencializador do desenvolvimento deste grupamento enquanto mecanismo viabilizador de solidariedade.

O conceito de capital social em Coleman também é unificador, ou seja, une dois tipos tradicionalmente distintos e independentes da descrição e explanação da vida e ação social: a economia e a sociologia. Segundo Coleman, a sociologia parte do princípio, particularmente em Durkheim, que os atores são socializados, e ação governada por regras sociais, normas e obrigações. A economia, particularmente a economia chamada "neo-clássica" vê o ator como agente com objetivos alcançados independentemente do fator social, totalmente "auto-interessado". Para Coleman, o capital social

seria exatamente o elemento unificador destas duas tradições teóricas, no sentido de promover o que chama de “transição micro-macro”.

Para Coleman, interessa na abordagem econômica a ação racional e individual, mas sem descartar a organização social: o que Granovetter havia definido como “embeddedness”, ou a importância das redes de relacionamento e de confiança pessoal na criação de sistemas econômicos produtivos. Em Bourdieu fica evidente essa mesma relação entre economia e rede social quando menciona o “juro simbólico” como parte do cálculo econômico.

O aspecto em COLEMAN, que possivelmente o distanciará da forma como Bourdieu encara a questão do capital social, é sobre a “negociabilidade” do capital social. Em BOURDIEU, o capital social é plenamente negociável (*fungible*) e intercambiável inclusive entre as outras formas reconhecidas de capital (econômico, físico, cultural). Já em COLEMAN, o capital social não é totalmente negociável, a não ser em situações específicas, uma vez que herda estruturas de relacionamento humano locais e não universais.

PORTES (1998) critica Coleman pela imprecisão de definições a que este submete seu conceito de capital social. O conceito de Coleman na verdade se assemelha com a linha de pensamento de Bourdieu, mas o sociólogo norte-americano curiosamente nunca cita o francês em seus escritos.

O conceito de Coleman é mais genérico e inclui sob o termo capital social alguns dos mecanismos que **geram** capital social (reciprocidade, aplicação coletiva de normas), as **consequências** de se possuir capital social (como acesso privilegiado à informação), e a **organização social** que propicia a materialização do capital social.

Mas, segundo PORTES (1988) é necessário se distinguir os **recursos** da **possibilidade** em se obtê-los por conta dos **diferentes tipos de associação que possui o agente**, diferenciação muito explícita em Bourdieu e obscura em Coleman, e, na crítica de PORTES (1998) isso pode conduzir a um raciocínio tautológico.

Assim, PORTES (1998), em seu excelente artigo que torna mais claro o debate conceitual dos autores mais importantes e mais citados em toda a bibliografia, propõe uma diferenciação essencial no tratamento do tema:

- Entre as **relações sociais**, que permitem aos indivíduos pretender acesso aos recursos possuídos por seus associados; e
- a **quantidade e a qualidade** destes recursos.

Um tratamento sistemático do conceito de capital social deveria levar em conta:

- a) Os **possuidores de capital social** (aqueles que reivindicam);
- b) As **fontes de capital social** (aqueles que concordam com as demandas);
- c) Os **recursos** em si.

PORTES (1998) também caracteriza o capital social em duas classes:

- **Capital social consumatório**, ou normas internalizadas e efetivas, na linha dos escritos de Jane Jacobs, ou condições “que inibem o

crime e tornam possível caminhar à noite, e permitem aos mais velhos deixar suas casas sem temer pela segurança”;

- **Capital social instrumental**, ou a acumulação das obrigações dos outros de acordo com as normas de **reciprocidade**, o que se assemelharia ao conceito de solidariedade de classe em Marx.

Ainda de bastante interesse no trabalho de Coleman, é a construção do que o autor denomina de “capital humano”: “Assim como o capital físico é criado pelas mudanças na matéria para formar ferramentas que facilitam a produção, o capital humano é criado por meio de mudanças nas pessoas que trazem novas habilidade e competências que as tornam aptas a agir de novas formas” (COLEMAN, 1988:S100).

Na linha de diferenciação entre objeto, ação e resultado que propõe Portes, é importante aqui diferenciar os processos que modificariam as pessoas dos resultados destas modificações. Assim, capital humano não é simplesmente limitado à educação formal à qual um grupo de pessoas tem acesso, nem esta é necessariamente uma característica fundamental para mensurar o grau de capital humano (e social) que um indivíduo ou um grupo possuem.

Importante é retomar o conceito em Bourdieu de capital cultural, muito semelhante ao de capital humano em Coleman: Para Bourdieu, o capital cultural se manifesta em três estados: *incorporado*, que pressupõe um longo processo de assimilação e inculcação ao longo do tempo de vida da pessoa, de forma a se transformar em *habitus*; o *institucionalizado*, mais formalmente identificado com as qualificações acadêmicas; e o *objetificado*, que é o capital cultural transformado em objetos materiais e mídia, como textos, pinturas, monumentos, etc. Nota-se aqui que o grau de capital

cultural de um indivíduo ou grupo, se levados em consideração os pressupostos de Bourdieu, depende da qualidade dos laços familiares, da qualidade das redes sociais presentes na sociedade na qual o indivíduo ou grupo se inserem, do seu grupo, do seu status econômico e também da sua educação.

Em um raciocínio semelhante, o capital humano de Coleman tem origem em duas fontes: a família e a comunidade. A família necessita possuir outras formas de capital para poder gerar capital humano nas suas gerações futuras: *capital econômico* para custear despesas com educação formal; *capital humano* propriamente dito, traduzido pela educação dos pais proporcionando um ambiente cognitivo às crianças em casa; e o *capital social*, definido pelas relações entre os pais e os filhos. De forma cíclica, a comunidade presta um papel importante nos fundamentos da formação social de um indivíduo ou grupo, já que a presença de capital social traz consequências positivas aos núcleos familiares, em termos de melhores oportunidades de emprego, mais segurança, espaços e equipamentos de uso público socialmente controlados e de melhor qualidade, etc.

Robert Putnam abordou o tema de forma a compreender o capital social como instrumento de participação e engajamento de indivíduos e comunidades e os seus efeitos nas instituições democráticas, particularmente em comunidades norte-americanas, o que o autor chama de “cultura cívica”.

Para Putnam, que se debruça muito mais sobre os efeitos do capital social do que na sua definição teórica propriamente dita, o capital social estaria conceitualmente situado em algum lugar que faria a ponte entre o “bem privado” e o “bem público”. A presença de capital social em um indivíduo está diretamente ligada ao que o autor chama de “produtividade” e às redes

de relacionamento destes agentes, proporcionando “externalidades” numa sinergia de mão dupla. Assim, um indivíduo bem conectado numa sociedade pobremente conectada não é tão produtivo quanto um indivíduo bem conectado numa sociedade igualmente bem conectada. E mesmo um indivíduo pobremente conectado se beneficia das externalidades geradas pela comunidade bem conectada na qual eventualmente se insere.

Putnam não entra em detalhes sobre o que seria uma sociedade bem ou pobremente conectada, mas seu texto é repleto de exemplos empíricos no lugar de uma teoria bem desenvolvida. Assim, não é possível saber, por exemplo, se o autor considera quantidade e qualidade como elementos de mensuração, e em quais níveis estes influenciariam no grau de capital social dos agentes. É possível identificar em Putnam a tendência de se confundir o capital social com rede social e com normas de reciprocidade, da mesma forma que Coleman.

Um aspecto interessante, mas também não muito desenvolvido, é a questão do capital social negativo, segundo Putnam, aquele “direcionado a propósitos maléficos e anti-sociais” (PUTNAM, 2001:22). A argumentação de Putnam relaciona diretamente o desenvolvimento social e econômico à presença de capital social, mas não deixa de notar seu lado negativo, como por exemplo, as máfias, o crime organizado, o terrorismo, as sociedades secretas, etc., todas manifestações com características semelhantes às aquelas que poderiam definir capital social, como fortes redes de relacionamento, suporte mútuo, organização institucional e confiança entre os pares.

Putnam se pergunta como maximizar as consequências positivas do capital social – como suporte mútuo, cooperação, confiança, eficiência institucional – em lugar de suas consequências negativas – como sectarismo,

etnocentrismo e corrupção. Sua resposta segue no sentido de se diferenciar duas formas distintas: **capital social agregativo** ("Bonding social capital") e **capital social transpositivo** ("bridging social capital").

O que Putnam denomina **capital social agregativo** é aquele gerado em redes específicas de relacionamento e solidariedade, como grupos étnicos, de classe, religiosos, esportivos, etc. Já o **capital social transpositivo** estaria ligado à troca de recursos externos e à difusão de informação – o que remete diretamente à teoria de Granovetter dos laços fracos. Putnam conclui que o capital social do tipo transpositivo seria mais benéfico por estimular identidades de caráter mais amplo e reciprocidade no lugar da individualidade e dos grupos restritos e mais fechados.

REIS (2003) faz uma crítica bastante interessante ao trabalho de Putnam, ainda que se referindo à sua primeira publicação de impacto: "*Making Democracy Work*", de 1993, onde Putnam se refere de maneira quase marginal ao capital social. A principal das críticas de Reis é justamente a falta de uma definição teórica (ou ao menos uma filiação mais clara a uma linha de pensamento) e a forma tímida com que o autor utiliza o conceito, praticamente nas últimas páginas do livro, apenas. Na obra posterior "*Bowling Alone*", o conceito já aparece desde as primeiras páginas do livro, o que poderia demonstrar um certo amadurecimento e uma tentativa um pouco mais sofisticada de se chegar à uma definição teórica.

De qualquer forma, Putnam e Coleman, ainda que extraordinariamente influentes, particularmente na reprodução teórica ligada ao Banco Mundial, possuem vícios e virtudes mais ou menos comuns: a crença no conceito sem uma definição clara, e mesmo a confusão entre objeto, métodos e resultados, como bem observou PORTES (1998).

Já Bourdieu parece obter uma tratativa sobre capital social mais próxima de uma explicação teórica com começo, meio e fim, que pode até ser observado por sua trajetória intelectual, onde seus escritos sobre “habitus”, classes sociais e sobre a sua economia simbólica que envolve capital físico, capital cultural e capital social, fornecem um panorama teórico simultaneamente mais hermético e mais abrangente.

A teoria do capital social também é bastante presente em textos de economistas. De fato, o termo capital social não é apenas uma abstração do conceito tradicional de capital econômico, ele é verdadeiramente um tipo de capital e entendido como tal: pode-se destacar algumas de suas características, como a não-ocorrência de retornos decrescentes; o capital social se aprecia com o uso (não se deprecia, portanto); é produzido coletivamente a partir das relações sociais existentes nas comunidades, mas seus benefícios não podem ser antecipadamente mensurados. (MARTELETO, 2004)

O estoque de capital social disponível nas comunidades, nessa lógica, seria o elemento potencializador de seu desenvolvimento – ao lado dos capitais humano e físico; este tipo de capital seria estruturado a partir dos vínculos estabelecidos a partir das relações entre as pessoas. Seria, portanto, função das redes sociais estruturar o seu desenvolvimento. Haveria também uma certa relação entre as redes sociais egocentradas (que instrumentalizam um tipo de solidariedade, fundado nos laços fortes e fracos) e o nível de organização comunitária, operado a partir de suas associações voluntárias. (FONTES, 2004)

Fica caracterizado a partir desta brevíssima revisão de literatura sobre capital social, o elo indissociável entre este conceito e o conceito de redes sociais.

Há muito que se pesquisar, principalmente, como mostram os autores em sua maioria, sobre a metodologia de mensuração de capital social, onde certamente as redes tem um papel fundamental. A identificação e a instrumentalização do capital social como agentes de superação de pobreza e sub-desenvolvimento também vem aparecendo de modo constante em diversos textos, e inclusive nos relatórios das agências de financiamento multi-laterais, como o Banco Mundial, o BID e a OCDE.

2.4 Conclusão

Existe um leque de pesquisa e conhecimento a ser explorado no campo da análise de redes sociais bastante extenso e diversificado. No caso do Brasil existe um enorme universo ainda a ser mais bem explorado, como mostram os estudos da literatura nacional analisados. Os estudos existentes tratam do tema basicamente em três vertentes: (a) comunidades pobres, (b) no jogo de influências dentro do Estado e (c) nos movimentos sociais, apesar de haver outros campos de aplicação, fartamente disponíveis internacionalmente, como na saúde pública e no setor empresarial.

Particularmente os textos de FONTES e indiretamente de ABRAMO são de grande interesse, já que tocam no ponto em que a pesquisa na qual este trabalho toma parte pretende abordar: comunidades de baixa renda e políticas urbanas.

Muitas políticas públicas, particularmente as políticas urbanas e de habitação, simplesmente ignoram o fator rede social ao implementar ações de remoção, reassentamento, provisão de habitação, saneamento ambiental, etc. Algumas agências de financiamento internacionais como Banco Mundial, BID e OCDE já chamam a atenção em seus manuais e recomendações a falta de cuidado com as redes sociais no momento do desenho de políticas governamentais como possíveis causas de falhas e fracassos. Por mais que se tenha reservas ao caráter ideológico e disciplinador destas agências, não há como negar o fato de que conhecem a fundo a cadeia econômica dos financiamentos que executam ao redor do mundo, e um fracasso econômico ou político destas políticas significa prejuízo para ambas as partes.

Em outras palavras, boa parte das políticas públicas têm causado prejuízo tanto ao agente financiador como aos governos, mas principalmente às populações alvo por uma falha essencial de desenho, no que as redes sociais desempenham um papel fundamental.

É necessário um melhor entendimento do funcionamento destas redes, e de um melhor entendimento do conceito de capital social, principalmente quando o objetivo for o enfrentamento da pobreza urbana e rural e a garantia de desenvolvimento local em comunidades em situação de exclusão.

CAPÍTULO 3

CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“A rigor, a esfera dos negócios humanos consiste na teia de relações humanas que existem onde quer que os homens vivam juntos. A revelação da identidade através do discurso e o estabelecimento de um novo início através da ação incidem sempre sobre uma teia já existente, e nela imprimem suas conseqüências imediatas. Juntos iniciam novo processo, que mais tarde emerge como a história singular da vida do recém-chegado, que afeta de modo singular a história da vida de todos aqueles com quem ele entra em contato. É em virtude desta teia preexistente de relações humanas, com suas inúmeras vontades e intenções conflitantes, que a ação quase sempre deixa de atingir seu objetivo; mas é também graças a esse meio, onde somente a ação é real, que ela produz histórias, intencionalmente ou não, com a mesma naturalidade com que a fabricação produz coisas tangíveis. (...) Embora todos comecem a vida inserindo-se no mundo humano através do discurso e da ação, ninguém é criador ou autor da história de sua própria vida.

Hannah Arendt, “A Condição Humana”

3.1 A utilização de indicadores sociais para monitoramento da ação pública

O estado da arte atual sobre os sistemas de indicadores para avaliação de políticas públicas, a avaliação do impacto de políticas públicas diversas, e o monitoramento de metas (estas já como parte de um sistema destinado à implementação de indicadores de algum tipo em algum momento da implementação), está muito ligado ao aparecimento do sistema de Bretton-Woods que originou a Organização das Nações Unidas ao término da Segunda Guerra Mundial.

A constatação sobre o descompasso de desenvolvimento entre as diversas nações do mundo nesta época, e da ineficiência daquele que talvez seja o mais antigo indicador de comparação de desenvolvimento entre nações, o PIB *per capita*, levou agências multilaterais e cientistas em geral a desenvolver diversas categorias de mensuração no sentido de se obter retratos mais fiéis do desenvolvimento, num mundo que estava ainda sob impacto de fortes mudanças estruturais. Apesar deste movimento de desenvolvimento de sistemas de indicadores ter sido prioritariamente um movimento circunscrito naquilo que se chamava de “países centrais”, e mais particularmente ainda na América do Norte, a própria estrutura de financiamento de políticas públicas que se desenhava no pós-guerra tem muito a ver com isso. Este movimento conduziu a uma espécie de padrão de planejamento de Estado, adotado em todos os países membros do bloco capitalista, onde os sistemas de estatísticas foram incorporados à máquina estatal, produzindo relatórios sistemáticos na esperança de que “com a organização de sistemas abrangentes de indicadores sociais, os governos

nacionais pudessem orientar melhor suas ações, proporcionando níveis crescentes de bem estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as iniquidades do desenvolvimento econômico acelerado" (BAUER apud JANUZZI, 2002:1).

No Brasil, com a crise fiscal do Estado na década de setenta e com a aparente falência de um modelo considerado tecnocrático e ineficiente, especialistas e gestores públicos passaram a desconfiar da eficiência dos indicadores como medidas de progresso ou de impacto de políticas públicas. Apenas a partir da década de oitenta houve um reestabelecimento da credibilidade dos sistemas de indicadores no Brasil por conta de "novas experiências de formulação e implementação de políticas públicas como Planejamento Local e Planejamento Participativo" (JANUZZI, 2002:1). É necessário se ressaltar que este período descrito por Januzzi corresponde ao final do ciclo de governos militares no Brasil, e também a um novo ciclo de fortalecimento das políticas públicas financiadas internacionalmente pelas mesmas agências multilaterais, como UNESCO, UNICEF, OMT, OMS, FAO, Banco Mundial, BID, FMI, etc.

Analisando sob um enfoque um pouco diferente, autores norte-americanos como MALPEZZI *et alli* (1997) e FINKLE (2004), vêem os sistemas de indicadores como produto de um processo contínuo de abertura das instituições públicas e da participação social, o que exige cada vez mais "*accountability*", no seu significado de transparência e responsabilidade.

3.1.1 Breve histórico dos indicadores

Segundo FOX (1986), no fim do século XIX não havia nenhum dado social confiável. Médicos, advogados, clérigos e professores detinham uma espécie de monopólio do saber sobre as causas e curas dos males sociais, e estes nunca eram sensibilizados por “meros fatos”. O incentivo do governo norte-americano às associações de cientistas sociais e economistas que seguiu a partir das primeiras décadas do século XX para dar suporte a políticas sociais do Estado foram fundamentais no processo de se estabelecer métodos científicos de mensuração.

Até a década de oitenta, segundo mencionam FOX (1986) e JOHNSTON *et alli* (1981), apesar de já prolíficos, os sistemas de indicadores existentes eram ainda “indisciplinados e excessivamente ecléticos”. O esforço da década de noventa em se unificar estes sistemas, onde as grandes conferências temáticas, como desenvolvimento sustentável, habitação e mudanças climáticas tiveram papel fundamental, é a grande novidade na obtenção e tratamento de dados para políticas sociais e ambientais desde então.

Em termos conceituais do indicador, JOHNSTON *et alli* (1981) define sua construção de maneira bastante completa:

“Nos termos de sua função primordial, os indicadores sociais podem ser descritos como instrumentos de filtragem (*filtering devices*) que auxiliam na compreensão das mudanças das condições sociais e suas tendências. Eles o fazem ao focar nossa atenção em um sub-grupo de informações sociais chave. Para determinar o conteúdo apropriado de cada sub-grupo é necessário

se identificar aquelas condições ou processos que se constituem em componentes importantes do bem-estar humano ou de áreas de importância social. Segundo, deve-se especificar atributos observáveis e mensuráveis destes componentes, de maneira que seu status possa ser objetivamente descrito. O escopo e poder de qualquer grupo de indicadores, portanto, depende de uma mensuração eficiente de uma grande variedade de fenômenos sociais com precisão aceitável" (JOHNSTON *et alli*, 1981:238)

JOHNSTON *et alli* (1981) ainda prosseguem distinguindo duas vertentes principais de pesquisa sociológica frente à utilização de indicadores: uma mais *teorista*, preocupada em desenvolver hipóteses teóricas longamente refletidas com antecedência às evidências empíricas, e outra *indutivista*, que procura antes entender o universo do campo de pesquisa para derivar hipóteses teóricas. O autor reconhece que estas duas linhas de abordagem acabam se complementando e um viés para uma ou outra depende muito do tipo de indicador ou informação a que se quer chegar e do momento histórico da sociedade alvo de estudos.

Com relação a tipo de indicadores, JOHNSTON *et alli* (1981:242) propõem uma classificação abrangente e que pode ser um instrumento de tabulação entre os diversos sistemas diferentes existentes:

1. **Indicadores informativos** – descrevem condições objetivas, percepções subjetivas de condições, ou reações a estas condições;
2. **Indicadores prognósticos** - delineiam estados futuros plausíveis ou resultado de alguma variável de interesse possível de ser realizada se as tendências observadas permanecerem intactas, ou se as condições

alternativas especificadas se desenvolvem de acordo com as relações descritas em algum modelo;

3. **Indicadores orientados por problemas** – medidas desenvolvidas para identificar o local, tipo e severidade de problemas particulares;
4. **Indicadores de avaliação de programas** – medidas desenvolvidas para monitorar o progresso de programas e direcionar sua eficácia e eficiência aos objetivos especificados pela política;
5. **Indicadores delineadores de objeto** – servem para identificar áreas geográficas ou grupos populacionais aos quais a ação política deve se direcionar. São frequentemente operacionalizados em termos das características que refletem a necessidade por medidas remediativas particulares, por meio das quais níveis de desenvolvimento devam ser atingidos no futuro.

JANUZZI (2004), por sua vez, menciona outro tipo de categorização dos sistemas de indicadores. Eles estariam divididos entre os de primeira e segunda geração. Os indicadores de primeira geração seriam aqueles mais “restritos e simplórios”, surgidos a partir da segunda guerra e voltados para a mensuração macro-econômica, como por exemplo, o PIB per capita. Para Januzzi, este tipo de indicador “demonstrou uma série de desvantagens dentre as quais é possível destacar: a incapacidade de refletir a distribuição da renda interna em cada unidade territorial, o fato de ser sensivelmente afetado pela variação cambial e o seu caráter unidimensional, ou seja, não capta outros aspectos essenciais, tais como a educação, saúde, meio ambiente, etc.” (JANUZZI, 2004:4)

Os indicadores de segunda geração teriam sido desenvolvidos para suprir as deficiências dos de primeira geração, e um exemplo bastante conhecido deste tipo de indicador é o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD). Os indicadores de segunda geração são predominantemente compostos e têm a pretensão de universalizar as informações de modo a incluir aspectos da vida econômica, social e cultural em diversos níveis. A crítica de Januzzi a este tipo de indicador, e particularmente ao IDH, é quanto ao fato de se “substituir o conceito pela medida”, ou seja o nível de desenvolvimento tem sido julgado em função do indicador em si, e não do que ele indica.

3.1.2 Notas sobre o conceito e metodologia de construção de indicadores

A metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores das Nações Unidas é um processo geral que pode ser estabelecido em qualquer setor ou escala geográfica. Pode ser resumido pela colocação da questão: “Como um setor eficiente se pareceria do ponto de vista dos atores chave?” A resposta forma um conjunto de normas qualitativas do qual deriva um conjunto limitado de objetivos políticos que trarão condições de se cumprir estas normas. Simultaneamente, um conjunto de indicadores darão condições para que se avalie estes objetivos ou as políticas estabelecidas para se atingir estes objetivos. (FLOOD, 1997)

Este trabalho não se deterá na análise da conjuntura histórica do capitalismo à época que originou o conceito das agências multilaterais, mas parece bastante evidente que a atual necessidade de indicadores para desenho e

monitoramento de políticas está muito relacionada com a necessidade do sistema financeiro internacional ligado à ONU, ao Banco Mundial, ao BID, ao FMI, etc. O momento histórico que coincide com a utilização em massa de indicadores de diversas naturezas para diversos fins parece coincidir com as circunstâncias do surgimento destes organismos preocupados com a aplicação de medidas globais de riqueza/pobreza, qualidade de vida, ambiental, desenvolvimento econômico/social, condições de saúde etc.

Segundo JANUZZI *et alii* (2004), um indicador, ainda que um dado empírico, deve sempre partir de algum conceito teórico ou uma hipótese no caso de uma pesquisa, ou uma meta programática no caso de ser indicador de política pública:

“Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um **conceito social abstrato, de interesse teórico** (para pesquisa acadêmica) **ou programático** (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para

monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas." (JANUZZI *et al*., 2004:)

De forma análoga para FLOOD (1997), embora mais focado nas políticas públicas ligadas ao Habitat, os indicadores apontam para um **resultado desejável**, ou "qual é o caminho certo" numa perspectiva política: "nenhuma política sem indicadores e nenhum indicador sem políticas". Presume-se que os indicadores deveriam ser desenvolvidos enquanto as políticas são desenvolvidas, para serem utilizados para monitorá-las e avaliá-las, assim como serem substituídos ou mudados quando as políticas mudam.

O problema, segundo observa TORRES (2005), é que a grande maioria dos sistemas de indicadores são desenhados e estão disponíveis apenas do lado da "oferta" e não da "demanda". Assim, dispõe-se de uma grande quantidade sobre a quantidade e a qualidade de serviços públicos disponíveis e seu desempenho ao longo do tempo, o tamanho e comportamento de mercados, a disponibilidade de infra-estrutura, etc., mas quase nunca (ou quando existem estão em pouca quantidade) da demanda potencial, as necessidades dos usuários e, indo ainda mais além, suas necessidades imediatas e desejos.

TORRES (2005) identifica duas formas primordialmente utilizadas para se "conhecer" populações alvo de políticas públicas: por meio de **cadastros** ou por meio de **indicadores censitários**. Ambas as formas, segundo o autor, apresentam graves problemas no sentido de se obter uma figura precisa dos usuários:

- No caso dos cadastros, inúmeros problemas são encontrados, passando pela dificuldade de parte dos usuários em se deslocarem até

os pontos de cadastramento, falta de informatização de muitas das bases e conseqüente falta de integração entre estas, imprecisões no próprio preenchimento mesmo estando informatizados e integrados e contaminação das informações fornecidas pelos interesses do beneficiário;

- No caso das bases censitárias, estas se encontram geralmente com intervalos de tempo muito grande entre cada tomada de dados (10 anos, por exemplo), o que cria uma dificuldade em se precisar informações nos períodos inter-censo. Em casos de populações em fase de grande dinamismo, este tempo pode simplesmente inviabilizar o processo. A utilização de bases territoriais diferenciadas em cada tipo de levantamento também dificulta o processamento de indicadores integrados.

3.2 Sistemas globais de indicadores

Dentre os sistemas de indicadores mais conhecidos e praticados por governos ao redor do mundo na década de noventa, certamente aqueles desenvolvidos pelas agências multilaterais, das quais pode se destacar a *OECD* (*Organisation for Economic Cooperation and Development*), as agências ligadas à ONU, particularmente a *UNEP* (*United Nations Environment Programme*), *UNDP* (*United Nations Development Programme* – no Brasil conhecido como PNUD), a *UNCHS* (*United Nations Human Settlements Programme* – também conhecida como Habitat e o Banco Mundial, desempenharam um papel importantíssimo na condução de metodologias, reunião de atores políticos e sociais e financiamento de pesquisas e trabalhos para consolidação de seus sistemas.

Apesar da preocupação de se levantar dados quantitativos desde a década de cinquenta para orientação de planejamento governamental e elaboração de políticas públicas, como já relatado, é na década de noventa que estes indicadores passam a ter maior importância.

São de destaque neste processo, segundo extenso levantamento realizado por FLOOD (1997):

- Os indicadores desenvolvidos pela UNEP após a Agenda 21 na linha do desenvolvimento sustentável;
- Os indicadores da OECD, na linha de desenvolvimento econômico;

- Os indicadores de desenvolvimento humano da UNDP (PNUD), ou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que teve um enorme impacto no planejamento governamental na última década, particularmente na linha de educação, saúde e desenvolvimento econômico;
- Os indicadores do Banco Mundial já citados neste trabalho, intitulado *Social Indicators of Development*;
- Os indicadores da Organização Mundial da Saúde, em trabalho intitulado *Healthy City Project*,
- Os indicadores urbanos do Habitat conhecidos como *City Data Program*;
- O *Urban Indicators Programme*, também do Habitat;

Alguns dos indicadores mencionados por FLOOD estão tabulados e colocados de forma comparativa nas *tabelas de 1 a 6*, e re-classificados em seis classes de indicadores: ***habitacionais e urbanos, econômicos, ambientais, saúde e educação, demográficos e infra-estrutura.***

Estas classes de indicadores foram definidas a partir da natureza de cada indicador, de forma a se obter um quadro comparativo entre as principais organizações multi-laterais citadas, e de forma a se visualizar caminhos comuns na lógica de desenvolvimento de dados estatísticos que conduzam a informações globais em áreas-chave, particularmente aquelas relacionadas ao tema da habitação e desenvolvimento urbano.

Tabela 3. Quadro comparativo entre indicadores de habitação e desenvolvimento urbano entre diversas agências multi-laterais

INDICADORES HABITACIONAIS E URBANOS	United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD) Indicadores de desenvolvimento sustentável, 2007			
	OECD OECD Factbook 2007 - Economic, Environmental and Social Statistics			
	United Nations Development Programme (UNDP/PNUD) Índice de Desenvolvimento Humano	Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Água Encanada Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Banheiro e Água Encanada Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios Urbanos com Serviço de Coleta de Lixo Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Energia Elétrica Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Energia Elétrica e TV	Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Telefone Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Carro Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Energia Elétrica e Geladeira Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com pelo menos Três dos Bens Anteriores Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Computador	Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios Subnormais Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Densidade acima de Duas Pessoas por Dormitório Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios e Terreno Próprios e Quitados Pessoas em Domicílios Particulares Exceto Domésticas, Pensionistas e com Renda Missing
	World Health Organization Healthy Cities Project http://www.euro.who.int/document/hcp/ehcpquest.pdf	Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Água Encanada Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Banheiro e Água Encanada Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios Urbanos com Serviço de Coleta de Lixo Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Energia Elétrica Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Energia Elétrica e TV Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Telefone Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Carro Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Energia Elétrica e Geladeira	Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com pelo menos Três dos Bens Anteriores Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Computador Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios Subnormais Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Densidade acima de Duas Pessoas por Dormitório Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios e Terreno Próprios e Quitados Pessoas em Domicílios Particulares Exceto Domésticas, Pensionistas e com Renda Missing Índice de tratamento de lixo domiciliar Área relativa de espaços verdes na cidade	Acesso público à áreas verdes Áreas industriais decadentes Esporte e lazer Ruas de pedestres Ciclismo na cidade Transporte público Cobertura da rede de transporte Espaços de convivência
	Habitat Fonte: FLOOD, 1997	Uso da terra Tipo de ocupação Tipo de habitação Razão preço-renda da habitação Razão aluguel-renda da habitação Área habitada por pessoa Estruturas permanentes Habitação regular Fator de desenvolvimento fundiário Investimentos em infra-estrutura Razão financiamento-crédito Produção habitacional Investimento habitacional Acessibilidade ao financiamento Gastos excessivos em habitação Parte da habitação na economia Custos de transação Apreciação dos custos da habitação Super-população Famílias por habitação Habitação inadequada Instalações prediais Habitação invadida Sem tetos Proprietários por gênero	Habitações vagas Conexão rural de água e eletricidade Habitações rurais permanentes Propriedade habitacional rural Razão preço-renda de habitações rurais Disponibilidade de terras Fator de permissão de planejamento Transações de terras formais Tempo de desenvolvimento Recuperação de custos Tamanho mínimo de lote Controles de desenvolvimento da terra Razão crédito-valor Empréstimos habitacionais Diferença empréstimo-provimento Diferença empréstimo-depósito Taxa de inadimplência Financiamento habitacional para mulheres Custos de construção Tempo de cosntrução Produtividade de obra Concentração industrial Emprego Salários Cobrança de impostos por tipo de habitação	Desembolso total em habitação por governo Imposto sobre propriedade Estoque de habitação pública Estoque de habitação privada Produção pública de habitação Aluguel social/renda Tempo de espera Subsídios operacionais Custos administrativos Gerenciamento de mutuários Controle de renda Demora no despejo por falta de renda Securidade ao arrendamento Despejos Execuções de hipotecas Direitos de propriedade da mulher Gradiente de preços da terra Inícios de obra Conselheiros eleitos e nomeados Taxas de participação de leitores por gênero Número de associações Envolvimento cidadão em decisões de planejamento Unidades distritais descentralizadas Investimentos urbanos

Tabela 4. Quadro comparativo entre indicadores econômicos entre diversas agências multi-laterais

INDICADORES ECONÔMICOS	United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD) Indicadores de desenvolvimento sustentável, 2007	Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza Proporção da população vivendo com menos de 1\$ por dia Proporção da parte da renda nacional do maior ao menor quintil Proporção da população usando estrutura de saneamento de qualidade Proporção da população usando fontes de água tratada Porcentagem de famílias sem eletricidade ou outros serviços modernos de energia Porcentagem da população usando combustíveis sólidos para cozinhar Porcentagem da população vivendo em assentamentos precários Produto Nacional Bruto (PIB) PIB per capita Poupança bruta Poupança média ajustada como porcentagem da renda nacional bruta Taxa de inflação Razão dívida/PIB	Razão população/emprego Emprego vulnerável Produtividade da força de trabalho e custos unitários da força de trabalho Porcentagem de mulheres em emprego assalariado no setor não agrícola Usuários de internet por 100 habitantes Linhas de telefone fixo por 100 habitantes Assinantes de telefone celular por 100 habitantes Investimentos nacionais brutos em P&D como porcentagem do PIB Contribuição do turismo ao PIB Déficit em conta corrente como porcentagem do PIB Porcentagem de importações de países em desenvolvimento Média de barreiras tarifárias impostas à países em desenvolvimento Média de Assistência Oficial ao Desenvolvimento dada ou recebida como porcentagem do PIB Remessas de valores como porcentagem da Renda Bruta Nacional	Consumo de material doméstico Intensidade material da economia Fluxo médio dos investimentos externos diretos como porcentagem do PIB Consumo anual de energia, total e por categoria de uso Porcentagem de recursos renováveis de energia sobre energia total e produção Intensidade de uso de energia, total e por atividade econômica Geração de lixo tóxico Geração de lixo Disposição e tratamento de lixo Manejo de lixo radioativo Divisão modal de transporte de passageiros Divisão modal de transporte de carga Intensidade energética do transporte
	OECD OECD Factbook 2007 - Economic, Environmental and Social Statistics	Tamanho do PIB Renda nacional per capita PIB regional Evolução do PIB Poupança familiar Taxas de investimento Inflação Produção de aço Produtividade da força de trabalho Produtividade multi-fatorial Valor adicionado por atividade Evolução do valor adicionado por atividade Pequenas e médias empresas Parte do comércio no PIB	Comércio de bens Comércio de serviços Parceiros comerciais Balança de pagamentos Fluxo e estoques de investimentos Atividades de multinacionais Índices de preço ao consumidor Índices de preço ao produtor Taxas de juro a longo prazo Taxas de conversão Taxas de conversão efetivas Taxas de emprego por gênero Taxas de emprego por grupos etários	Emprego parcial Auto-emprego Horas trabalhadas Taxas de desemprego Desemprego a longo prazo Desemprego regional Déficit governamental Dívidas públicas Renda total de impostos Impostos sobre o trabalhador médio Taxas de emprego e nacionais e estrangeiros Taxas de desemprego de nacionais e estrangeiros Remessas
	United Nations Development Programme (UNDP/PNUD) Índice de Desenvolvimento Humano	Renda per Capita Percentual da Renda Proveniente de Transferências Governamentais Percentual da Renda Proveniente de Rendimentos do Trabalho Percentual de Pessoas com mais de 50% da sua Renda Proveniente de Transferências Governamentais Percentual da Renda Domiciliar Apropriada pelos 20% mais Pobres da População Percentual da Renda Domiciliar Apropriada pelos 40% mais Pobres da População Percentual da Renda Domiciliar Apropriada pelos 60% mais Pobres da População Percentual da Renda Domiciliar Apropriada pelos 80% mais Pobres da População Percentual da Renda Domiciliar Apropriada pelos 10% mais Ricos da População Percentual da Renda Domiciliar Apropriada pelos 20% mais Ricos da População	Renda Domiciliar per Capita Média do 1º Quinto mais Pobre Renda Domiciliar per Capita Média do 2º Quinto mais Pobre Renda Domiciliar per Capita do 3º Quinto mais Pobre Renda Domiciliar per Capita Média do 4º Quinto mais Pobre Renda Domiciliar per Capita Média do Quinto mais Rico Renda Domiciliar per Capita Média do Décimo mais Rico Razão entre a Renda Média dos 10% mais Ricos e a dos 40% mais Pobres Razão entre a Renda Média dos 20% mais Ricos e a dos 40% mais Pobres Índice de Gini	Índice L de Theil Percentual de Pessoas com Renda Domiciliar per Capita abaixo de R\$ 37,75 Percentual de Pessoas com Renda Domiciliar per Capita abaixo de R\$ 75,50 Percentual de Crianças em Domicílios com Renda per Capita menor que R\$ 37,75 Percentual de Crianças em Domicílios com Renda per Capita menor que R\$ 75,50 Intensidade da Indigência: Linha de R\$ 37,75 Intensidade da Pobreza: Linha de R\$ 75,50 Percentual de Crianças de 10 a 14 anos que Trabalham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda
	Habitat Fonte: FLOOD, 1997	Maiores fontes de renda Famílias abaixo da linha de pobreza Investimento de capital per capita Emprego informal Custos sobre serviços da dívida Empregadores governamentais locais		

Tabela 5. Quadro comparativo entre indicadores ambientais entre diversas agências multi-laterais

INDICADORES AMBIENTAIS	United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD) Indicadores de desenvolvimento sustentável, 2007	Porcentagem de população vivendo em áreas de risco Perdas econômicas e humanas devido à desastres naturais Emissões de dióxido de carbono Emissões de gases estufa Consumo de substâncias prejudiciais à camada de ozônio Concentração ambiental de poluentes atmosféricos em áreas urbanas Mudanças no uso do solo Degradação do solo Solo afetado por desertificação Solo arável e área cultivada permanente Eficiência do uso de fertilizantes Uso de pesticidas	Área de cultivo orgânico Proporção de área coberta por florestas Porcentagem de árvores afetadas por desfoliamento Área de floresta sob manejo sustentável Porcentagem de população vivendo em áreas costeiras Qualidade da água para banho Proporção de estoques pesqueiros dentro de limites biologicamente seguros Proporção de áreas marinhas protegidas Índice de troficação marinha Área de ecossistemas de corais e porcentagem de cobertura Proporção de recursos aquáticos totais utilizados	Intensidade do uso da água por atividades econômicas Presença de coliformes fecais na água Demanda de oxigênio bioquímico nos corpos d'água Tratamento de efluentes Proporção de área terrestre protegida, total e por região ecológica Manejo efetivo de áreas protegidas Área de ecossistemas chave selecionados Fragmentação de habitats Mudanças no estado de ameaça à espécies Abundância de espécies chave Abundância de espécies não-nativas
	OECD OECD Factbook 2007 - Economic, Environmental and Social Statistics	Consumo de água Pesca Emissões de dióxido de carbono (CO2) Lixo municipal		
	United Nations Development Programme (UNDP/PNUD) Índice de Desenvolvimento Humano			
	World Health Organization Healthy Cities Project http://www.euro.who.int/document/hcp/ehcpquest.pdf	Poluição atmosférica Qualidade da água Porcentagem de agentes poluentes retirados da água por tratamento Qualidade da coleta domiciliar de lixo		
	Habitat Fonte: FLOOD, 1997	Concentração de poluentes no ar Emissões per capita Diminuição do nível de água subterrânea		

Tabela 6. Quadro comparativo entre indicadores de saúde e educação entre diversas agências multi-laterais

INDICADORES DE SAÚDE E EDUCAÇÃO	United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD) Indicadores de desenvolvimento sustentável, 2007	Taxa de mortalidade abaixo dos 5 anos Expectativa de vida ao nascer Expectativa de vida saudável ao nascer Porcentagem da população com acesso à serviços primários de saúde Taxa de predomínio de métodos contraceptivos	Imunização contra doenças infecciosas em crianças Estado nutricional das crianças Morbidez à grandes doenças como AIDS, malária, tuberculose Predomínio do uso de tabaco Taxa de suicídios	Taxa de investimento bruto em educação primária até o último grau Aprendizado ao longo da vida Taxa de matrícula em educação primária Nível de atendimento adulto ao ensino de segundo e terceiro graus Taxa de analfabetismo adulto
	OECD OECD Factbook 2007 - Economic, Environmental and Social Statistics	Investimentos em P&D Pesquisadores Patentes Resultados internacionais dos estudantes Resultados do terceiro grau	Investimentos em educação de terceiro grau Investimentos públicos e privados em educação Expectativa de vida Mortalidade infantil Obesidade	Investimentos públicos e privados em saúde Resultados educacionais de crianças de imigrantes Resultados educacionais de imigrantes Migração com alto nível de educação
	United Nations Development Programme (UNDP/PNUD) Índice de Desenvolvimento Humano	Esperança de Vida ao Nascer Mortalidade até 1 Ano de Idade Mortalidade até 5 Anos de Idade Probabilidade de Sobrevivência até 40 Anos Probabilidade de Sobrevivência até 60 Anos Taxa de Fecundidade Total Percentual de Enfermeiros Residentes com Curso Superior Número de Médicos Residentes por Mil Habitantes Percentual de Crianças entre 4 e 5 Anos na Escola Percentual de Crianças de 5 a 6 Anos na Escola Percentual de Crianças de 7 a 14 Anos na Escola Percentual de Crianças de 10 a 14 Anos na Escola Percentual de Crianças de 7 a 14 Anos Analfabetas Percentual de Crianças de 7 a 14 Anos com mais de um Ano de Atraso Escolar Percentual de Crianças de 7 a 14 Anos que estão Frequentando o Curso Fundamental Percentual de Crianças de 7 a 14 anos com Acesso ao Curso Fundamental Percentual de Crianças de 10 a 14 Anos Analfabetas Percentual de Crianças de 10 a 14 Anos com mais de um Ano de Atraso Escolar	Percentual de Crianças de 10 a 14 anos com menos de Quatro Anos de Estudo Percentual de Adolescentes de 15 a 17 Anos na Escola Percentual de Adolescentes de 15 a 17 Anos Analfabetos Percentual de Adolescentes de 15 a 17 Anos com menos de Quatro Anos de Estudo Percentual de Adolescentes de 15 a 17 anos com Menos de Oito Anos de Estudo Percentual de Adolescentes de 15 a 17 anos que estão Frequentando o Segundo Grau Percentual de Adolescentes de 15 a 17 Anos com Acesso ao Segundo Grau Percentual de Pessoas de 18 a 24 Anos Analfabetas Percentual de Pessoas de 18 a 24 Anos com menos de Quatro Anos de Estudo Percentual de Pessoas de 18 a 24 Anos com menos de Oito Anos de Estudo Percentual de Pessoas de 18 a 24 Anos com mais de Onze Anos de Estudo Percentual de Pessoas de 18 a 24 anos que Estão Frequentando Curso Superior Percentual de Pessoas de 18 a 24 Anos com Acesso ao Curso Superior Percentual de Pessoas de 15 Anos ou mais Analfabetas Percentual de Pessoas de 15 Anos ou mais com menos de Quatro Anos de Estudo Média de Anos de Estudo das Pessoas de 25 Anos ou mais de Idade Percentual de Pessoas de 25 Anos ou mais Analfabetas Percentual de Pessoas de 25 Anos ou mais com menos de Quatro Anos de Estudo	Percentual de Pessoas de 25 Anos ou mais com menos de Oito Anos de Estudo Percentual de Pessoas de 25 Anos ou mais de Idade com mais de Onze Anos de Estudo Percentual de Pessoas de 25 Anos ou mais Frequentando Curso Superior Percentual de Pessoas de 25 Anos e mais com Acesso ao Curso Superior Percentual de Pessoas que Frequentam o Fundamental em Relação à População de 7 a 14 Anos Percentual de Pessoas que Frequentam o Segundo Grau em Relação à População de 15 a 17 Anos Percentual de Pessoas que Frequentam Curso Superior em Relação à População de 18 a 22 anos Percentual de Pessoas de 18 a 22 Anos que Frequentam Curso Superior Percentual de Pessoas de 18 a 22 Anos com Acesso ao Curso Superior Percentual de Crianças de 4 a 5 Anos Fora da Escola Percentual de Crianças de 5 a 6 Anos Fora da Escola Percentual de Crianças de 7 a 14 Anos Fora da Escola Percentual de Crianças de 10 a 14 Anos Fora da Escola Percentual de Adolescentes de 15 a 17 Anos Fora da Escola Percentual de Professores do Fundamental Residentes com Curso Superior Taxa Bruta de Frequência à Escola Taxa de Alfabetização Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação
			Existência de programas de saúde pública Porcentagem de crianças Número de habitantes por profissional da saúde Número de habitantes por enfermeiros	Porcentagem da população coberta por serviços de saúde Disponibilidade de serviços primários de saúde para estrangeiros Número de casos ligados à saúde analisados pela câmara municipal
	Habitat Fonte: FLOOD, 1997	Leitos de hospital Mortalidade infantil Salas de aula Investimentos em serviço social Expectativa de vida ao nascer	Mortalidade por doenças infecciosas Taxas de matrícula escolar Taxa de analfabetismo adulto Graduados de terceiro grau	Mortes por violência Analfabetismo dos pobres Suprimento energético diário dos pobres

Tabela 7. Quadro comparativo entre indicadores demográficos entre diversas agências multi-laterais

INDICADORES DEMOGRÁFICOS	United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD) Indicadores de desenvolvimento sustentável, 2007	Taxa total de fertilidade Taxa de crescimento populacional Taxa de dependência Taxa de residentes locais em relação a turistas nos principais destinos turísticos		
	OECD OECD Factbook 2007 - Economic, Environmental and Social Statistics	Evolução da população População regional Sociedades para terceira idade População idosa por região Inatividade dos jovens	Desigualdade de renda População carcerária Tendências de influxo de estrangeiros Imigração por categoria de entrada	Influxo de asilados Tendências de migração População de imigrantes População de imigrantes por região e gênero
	United Nations Development Programme (UNDP/PNUD) Índice de Desenvolvimento Humano	Densidade Demográfica Percentual de Pessoas com 65 Anos ou mais de Idade Morando Sozinhas Percentual de Pessoas que Vivem em Famílias com Razão de Dependência maior que 75% Percentual Mulheres Chefes de Família, sem Cônjuge e com Filhos Menores de 15 Anos Percentual de Crianças do Sexo Feminino entre 10 e 14 Anos com Filhos Percentual de Adolescentes do Sexo Feminino entre 15 a 17 Anos com Filhos População Total População Rural População Urbana População até 1 Ano de Idade	População de 1 a 3 Anos de Idade População de 4 Anos de Idade População de 5 Anos de Idade População de 6 Anos de Idade População de 7 a 9 Anos de Idade População de 10 a 14 Anos de Idade População de 15 a 17 Anos de Idade População de 18 a 22 Anos de Idade População de 23 a 24 Anos de Idade	População de 15 Anos ou mais de Idade População de 25 Anos ou mais de Idade População de 65 Anos ou mais de Idade População Total Exceto Residentes em Domicílios Coletivos População Total Exceto Residentes em Domicílios Coletivos e com Renda Nula Mulheres de 10 a 14 Anos de Idade Mulheres de 15 a 17 Anos de Idade Mulheres de 15 Anos ou mais de Idade Mulheres de 25 Anos ou mais de Idade
	World Health Organization Healthy Cities Project http://www.euro.who.int/document/hcp/ehcpquest.pdf	Porcentagem da população vivendo em habitação sub-normal Numero estimado de pessoas sem teto Taxa de desemprego Porcentagem de pessoas ganhando menos que a renda per capita Porcentagem de creches Porcentagem de nascidos vivos por mãe Taxa de aborto em relação aos nascidos vivos Porcentagem de deficientes empregados		
	Habitat Fonte: FLOOD, 1997	Refugiados Crianças subnutridas até 5 anos Taxas de nascimento e morte Taxas de migração Tipo de famílias	Gastos familiares População urbana Taxa de crescimento populacional Chefes de família femininos Tamanho médio de família	Taxa de formação de famílias Taxas de crime Trabalho infantil

Tabela 8. Quadro comparativo entre indicadores de infra-estrutura entre diversas agências multi-laterais

INDICADORES DE NFRA-ESTRUTURA	United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD) Indicadores de desenvolvimento sustentável, 2007	Disposição e tratamento de lixo Manejo de lixo radioativo Divisão modal de transporte de passageiros Divisão modal de transporte de carga Intensidade energética do transporte Intensidade material da economia	Fluxo médio dos investimentos externos diretos como porcentagem do PIB Consumo anual de energia, total e por categoria de uso Porcentagem de recursos renováveis de energia sobre energia total e produção Intensidade de uso de energia, total e por atividade econômica Geração de lixo tóxico Geração de lixo	Disposição e tratamento de lixo Manejo de lixo radioativo Divisão modal de transporte de passageiros Divisão modal de transporte de carga Intensidade energética do transporte
	OECD OECD Factbook 2007 - Economic, Environmental and Social Statistics	Suprimento de energia primária Suprimento de energia e crescimento econômico Suprimento de energia per capita Geração de energia Energia renovável	Produção de energia Produção de petróleo Preços de petróleo Tamanho do setor de telecomunicações Investimentos	Acesso à computadores e internet por família Exportação de comunicações e equipamentos Acesso à telefonia Turismo: pernoites em hotéis Recreação e cultura
	United Nations Development Programme (UNDP/PNUD) Índice de Desenvolvimento Humano			
	World Health Organization Healthy Cities Project http://www.euro.who.int/document/hcp/ehcpquest.pdf			
	Habitat Fonte: FLOOD, 1997	Níveis de conexão residencial Acesso à água potável Consumo de água Média do preço da água da estação seca Destinação de esgoto Latrinas públicas Custo de infra-estrutura domiciliar por renda Fontes de água Garantia de suprimento de água encanada Vazamentos do sistema Preço de energia Perdas de linha Razão capacidade-carga Taxa de chamadas completas Razão operação-staff Razão rendimento-custos operacionais Divisão modal Tempo de viagens	Investimentos em estradas Propriedade automobilística Extensão de estrada por veículo Congestionamentos Veículos fora do padrão de emissões Consumo de combustíveis Morte de pedestres Assentos em transportes públicos Fatalidades de transporte Preço de combustíveis Parte de transporte no orçamento familiar Consumo de combustíveis Porcentagem de esgotos tratados Resíduos sólidos gerados Métodos de disposição de resíduos sólidos Morte de pedestres Casas destruídas Mortes por causas respiratórias	Custo de tratamento da água Água reciclada Nível de tratamento Lixo biodegradável Taxa de reciclagem Custo médio de disposição de lixo Geração de lixo industrial Uso de energia por pessoa Uso de madeira combustível Uso de energia renovável Consumo de alimentos Mortalidade por desastres Habitação sobre solo frágil Acidentes industriais fatais Áreas verdes Lista de monumentos Atividade em aeroportos

É possível se observar das **tabelas 3 a 8**, que cada agência, naturalmente, possui sua área de atuação preferencial e ali desenvolve seu sistema de indicadores, não havendo um sistema que por si só seja mais abrangente e inter-relacionado. Assim, numa breve análise, as agências multi-laterais abordam da seguinte forma seus conjuntos de indicadores:

- A **OECD** (Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica) se concentra em indicadores econômicos, como inflação, renda per capita, tamanho do PIB, tamanho do setor produtivo privado, taxas de juros, câmbio, etc. para avaliar o nível de desenvolvimento nacional. Os indicadores ambientais da OECD são exíguos e muito diretamente ligados a atividades econômicas, como pesca, emissões de uma maneira genérica e destinação de resíduos sólidos, também de maneira genérica. Há na OECD uma razoável preocupação com a educação de alto nível, e por consequência, um maior desenvolvimento dos indicadores nesse sentido, como investimentos em P&D, produtividade acadêmica, patentes, resultados do ensino de terceiro grau, etc., e alguma preocupação com o setor de saúde, com indicadores de mortalidade infantil, expectativa de vida e investimentos na área. Os indicadores demográficos também ocupam um certo lugar de destaque, com uma preocupação com a população imigrante, o que pode ser citado como uma característica da OECD. Na área de infra-estrutura, uma preocupação concentrada com a produção de energia e telecomunicações. Não há indicadores urbanos ou de habitação no âmbito da ECD, o que denota uma aproximação bastante macro-econômica do desenvolvimento.
- A **UNCSD** (Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável), naturalmente se concentra nos indicadores de natureza

ambiental, com uma preocupação em se associar meio ambiente e economia, muito na linha da Agenda 21. Assim, há um razoável detalhamento dos indicadores econômicos, ainda que com um caráter diferente da OECD, como aqueles relacionados à níveis de pobreza, distribuição de renda e emprego. Alguns indicadores que para outras agências seriam considerados de meio ambiente ou infra-estrutura, aqui são considerados também econômicos, como geração e uso de energia, resíduos sólidos e transportes. O conjunto de indicadores ambientais, como era de se esperar, é bastante detalhado, e vai desde a emissão de gases, passando por áreas de risco, uso do solo, desertificação, engenharia florestal, agronomia, qualidade da água, mananciais, áreas costeiras, tratamento de efluentes, fauna e flora, seguindo basicamente o roteiro da Agenda 21. Na área de saúde e educação, uma preocupação com as moléstias relacionadas às condições ambientais, como mortalidade infantil e morbidez relacionada a doenças infecto-contagiosas, e com as taxas de analfabetismo e acesso à educação básica. Curiosamente, no aspecto da demografia, há apenas uma preocupação genérica e quase lateral com o crescimento populacional, sinalizando uma mudança de rota da tradicional preocupação ambientalista com o surto populacional. Na área de infra-estrutura, uma grande preocupação com os aspectos diretamente relacionados com o meio ambiente, como a geração e disposição de lixo, e formas de geração e uso de energia e transportes, muito semelhantes ao observado nos indicadores da OECD.

- **O Índice de Desenvolvimento Humano** da UNDP (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), muito utilizado atualmente, inova em relação aos dois anteriores ao inserir indicadores

relacionados à habitação e desenvolvimento urbano, e assim reconhecer de forma efetiva o papel das cidades no desenvolvimento nacional. Nesse conjunto de indicadores observa-se uma preocupação com a infra-estrutura urbana e habitacional (nível de domicílios conectados a serviços urbanos) nível de consumo de bens duráveis urbanos, como TV, telefone, automóvel e eletrodomésticos, qualidade da habitação, situação fundiária e formas de acesso habitacional. A classe de indicadores econômicos se concentra na distribuição de renda e intensidade da pobreza. Não há indicadores diretos de meio-ambiente. Na área de saúde e educação uma ênfase à taxas de mortalidade e expectativa de vida e muita ênfase à acessibilidade escolar, nos três níveis de ensino e no ensino adulto e permanência na escola. Há um grande nível de detalhamento na classe de indicadores demográficos, com indicadores populacionais em todas as faixas etárias, tipos de famílias, e por gênero. Não há indicadores de infra-estrutura.

- A **WHO** (*World Health Organization* - Organização Mundial da Saúde), apesar de ser uma agência com objeto muito específico na área de saúde, possui também outras classes de indicadores, particularmente aqueles da área de habitação e desenvolvimento urbano. É importante notar que por muito tempo, os indicadores urbanos da WHO foram os principais indicadores utilizados por governos locais como fatores de qualidade de vida urbana, particularmente o clássico indicador de área verde urbana *per capita*. No conjunto de indicadores em análise, existem ainda outros indicadores interessantes na linha de qualidade de vida urbana, como áreas de esporte e lazer, espaços de pedestres, ciclismo, transporte público, espaços públicos e áreas degradadas. É um conjunto que, ainda que um pouco genérico, é o

único que informa sobre qualidade de vida cidadã em um nível mais local. Os indicadores da área ambiental são bastante generalistas, se resumindo a qualidade do ar, água e lixo. Na área de saúde e educação, a WHO, ao contrário do que se espera, apresenta indicadores bastante genéricos e ligados à infra-estrutura pública, como mortalidade infantil, qualidade dos serviços de saúde, razão profissionais da saúde por população e cobertura dos serviços de saúde. Na demografia, uma abordagem ligada à população mais pobre, como número de creches, nascidos vivos, desemprego, aborto e pessoas sem teto. Não há indicadores econômicos e de infra-estrutura.

- O **Habitat** se concentra basicamente sobre os indicadores urbanos. Há detalhamento sobre a situação fundiária, a qualidade e quantidade habitações produzidas, o comportamento do mercado imobiliário, questões de planejamento urbano e características do setor da construção. Na área econômica se propõe também uma quantidade considerável de indicadores que trazem dados sobre renda, emprego, gastos governamentais e vários indicadores sobre participação social, como representação política, número de associações, tipo de participação no planejamento e divisão territorial. A área de saúde e educação se concentra nas taxas de mortalidade infantil, expectativa de vida, taxas de analfabetismo e números brutos de matriculados em educação básica, média e terceiro grau. Na área de demografia, há uma certa dispersão, com dados sobre migração, refugiados, subnutrição, crime, trabalho infantil, tipos familiares, e dados populacionais em geral. O grupo de infra-estrutura é bastante detalhado, como dados sobre conexão residencial a serviços urbanos, relação infra-estrutura/renda, custos e características do sistema de

energia, características do sistema de transporte, consequências de poluição, características do uso do solo e consumo.

Como se vê, estes indicadores, independentemente de sua natureza, referem-se a análises sociais no âmbito das macro-políticas. É possível para governos e agências financiadoras avaliarem o grau de sucesso de suas ações por meio deste tipo de indicador apenas até o nível em que as suas consequências são possíveis de serem identificadas nas contas públicas, no desempenho dos serviços públicos, na flutuação dos mercados e nas estatísticas nacionais.

3.2.1. O sistema ONU/Banco Mundial e os indicadores urbanos e habitacionais

Segundo relatam MALPEZZI *et alli* (1997), à medida que a economia urbana, bem como a economia do setor imobiliário e da habitação, se desenvolviam ao longo dos anos sessenta e setenta, muito foi produzido em termos de sistemas de mensuração nesses campos, particularmente no que diz respeito às condições de salubridade da habitação, ao mercado imobiliário e a questões mais gerais de demografia, ainda muito centrados nos casos europeu e norte-americano.

Um esforço de comparação de dados confiáveis em âmbito internacional data do final dos anos oitenta por iniciativa nas Nações Unidas e do Banco Mundial, o que gerou o documento *World Development Report* (Relatório de

Desenvolvimento Mundial) do Banco Mundial de 1994, onde se encontravam diversos indicadores urbanos e habitacionais ainda muito generalistas e escassos em quantidade. A partir daí, uma cooperação entre as Nações Unidas e o Banco Mundial gerou uma outra base de indicadores, o documento *Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, mais precisos e confiáveis, que deu início à uma pesquisa de caráter constante e numa base comparativa em dezenas de países, que serviu de base para as discussões da conferência Habitat II de 1996. Dentre os 40 indicadores-chave contidos naquele documento, pode-se citar como exemplo, os seguintes:

- Relação preço-renda familiar da habitação;
- Relação aluguel-renda;
- Produção habitacional (formal e informal, por 1000 habs.);
- Investimento em habitação (em relação ao PIB);
- Área habitável por pessoa;
- Estruturas permanentes;
- Habitação irregular;
- Carteira de crédito habitacional;
- Taxa de desenvolvimento fundiário;
- Investimentos em infra-estrutura *per capita*.

(Fonte: MALPEZZI *et alli* 1997)

Como se vê, trata-se de um conjunto de indicadores que fornecem uma visão da produção nacional de habitação, bem como da disponibilidade de acesso a crédito e terra, com pouca aproximação aos níveis regional e local.

Outras iniciativas desta mesma época (início dos anos noventa) também dão conta da necessidade de se desenvolver indicadores confiáveis, não só de mercado habitacional e imobiliário, mas também de qualidade de vida ambiental e urbana. Um exemplo bastante conhecido é a iniciativa do *Sustainable Seattle*, cuja base de dados partiu de um grupo de moradores voluntários daquela cidade em 1992, e que se propunha a medir as condições locais em termos mais abrangentes, particularmente no eixo do desenvolvimento econômico-social-ambiental. (FINKLE, 2004)

É interessante notar no exemplo da *Sustainable Seattle*, que foi premiada em 1996 como "*Excellence in Indicators Best Performance*" no Habitat II em Istambul, a sua preocupação em ter um conjunto de indicadores coesos e abrangentes, mas que se reportem a diversos níveis de ação. Segundo o Programa de Indicadores da *Sustainable Seattle*¹¹, estes devem ao mesmo tempo "ser relevantes, refletir os valores da comunidade, ser atrativos à mídia local, ser estatisticamente mensuráveis, ser confiáveis, direcionadores e politicamente relevantes".

Atualmente, além de Seattle, que pode ser considerada a pioneira neste tipo de ação local, a maioria das cidades norte-americanas possuem sistemas próprios de indicadores, tanto de iniciativa civil como parte de programas públicos ou privados. Segundo FINKLE (2004), os indicadores habitacionais –

¹¹ <http://www.sustainableseattle.org/Programs/RegionalIndicators/> (acessado em 6/10/2007)

como acesso à casa própria, população “sem-teto”, investimento em habitação e outros – possuem um papel bastante relevante em todas as bases, uma vez que traduzem de forma concreta a qualidade de vida, o desenvolvimento urbano e social, além de produzir importantes diretrizes de investimento para os governos locais.

3.2.2 As Metas de Desenvolvimento do Milênio

Uma iniciativa até certo ponto inédita no sentido de se monitorar o desenvolvimento global sob critérios universalistas, é a elaboração da Declaração das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM), ou *Millennium Development Goals* (MDG) na **reunião de cúpula de chefes de Estado e de governo** da ONU em setembro de 2000.

O ineditismo se refere à integração a que se pretende, ou seja, de certa maneira reunir a miríade de indicadores de desenvolvimento, elaboradas principalmente na década anterior por diversas agências multilaterais, em oito grandes metas das quais a primeira é o de reduzir à metade, até 2015, o número de pessoas que vivem em pobreza extrema e famintas. Outras metas são a universalização do ensino primário, a redução da mortalidade materna em três quartos e da mortalidade infantil em dois terços, a reversão da epidemia do HIV/Aids e de outras doenças contagiosas, a redução do número de pessoas que vivem sem água potável e a promoção da igualdade de gênero. Nesse contexto, precisam ser resgatadas, no seio das Nações Unidas, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico (em especial o acesso às tecnologias da informação e da comunicação), que se apresentam transversalmente e permitem a realização de todas as MDMs. A chamada

“oitava meta” inclui compromissos, por parte dos países desenvolvidos, com vistas à maior abertura de mercados para os países em desenvolvimento, promoção dos investimentos diretos, incremento da assistência oficial ao desenvolvimento, alívio da dívida externa e transferência de tecnologia. (SARDENBERG, 2005)

Literalmente, as oito Metas de Desenvolvimento do Milênio da ONU, com seus objetivos específicos, até o ano 2015 são:

1. Reduzir à metade a pobreza e a fome

- Objetivo 1: reduzir à metade o número de pessoas que ganham menos de US\$ 1 por dia;
- Objetivo 2: reduzir à metade o número de pessoas que sofrem com a fome.

2. Atingir nível universal de educação primária;

- Objetivo 1: assegurar que as crianças do sexo feminino e masculino em qualquer lugar estejam aptas a cursar o curso de educação primária até o final.

3. Empoderar as mulheres e promover a igualdade na educação de homens e mulheres;

- Objetivo 1: eliminar as disparidades de gênero na educação primária e secundária até o ano 2005, e em todos os níveis até o ano 2015.

4. Reduzir a mortalidade abaixo dos cinco anos de vida em dois terços;

5. Reduzir a mortalidade maternal em três quartos;

6. Reverter a disseminação de doenças, especialmente HIV/AIDS e a malária;

- Objetivo 1: reduzir pela metade e reverter a disseminação do HIV/AIDS;
- Objetivo 2: reduzir pela metade e reverter a disseminação da malária e outras doenças importantes.

7. Assegurar a sustentabilidade ambiental;

- Objetivo 1: integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de bens ambientais;
- Objetivo 2: reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e saneamento;
- Objetivo 3: atingir até o ano 2020 um avanço significativo nas vidas de pelo menos 100 milhões de pessoas vivendo em assentamentos precários;

8. Criar uma parceria global para o desenvolvimento, com objetivos específicos para ajuda, comércio e alívio de dívidas;

- Objetivo 1: desenvolver um sistema financeiro aberto, com base legal, previsível; com comércio não-discriminatório (inclui um compromisso com a boa governança, desenvolvimento e redução da pobreza – tanto nacional como internacionalmente).;
- Objetivo 2: encaminhar os interesses especiais dos Países Menos Desenvolvidos (inclui acesso sem barreiras tarifárias ou cotas para exportações dos Países Menos Desenvolvidos, programas especiais para alívio de dívidas dos países pobres altamente endividados, e cancelamento da dívida bilateral oficial, e assistência oficial mais generosa aos países comprometidos com a redução da pobreza);
- Objetivo 3: encaminhar as necessidades especiais dos países com desenvolvimento entravado e pequenos países insulares em desenvolvimento;
- Objetivo 4: tratar de forma compreensiva os problemas de débito de países em desenvolvimento em âmbitos nacional e internacional, de forma a tornar suas dívidas sustentáveis a longo prazo;

- Objetivo 5: em cooperação com os países em desenvolvimento, implementar estratégias para o trabalho decente e produtivo para os mais jovens;
- Objetivo 6: em cooperação com as companhias farmacêuticas, promover acesso viável aos medicamentos essenciais nos países em desenvolvimento;
- Objetivo 7: em cooperação com o setor privado, tornar os benefícios do avanço tecnológico acessíveis, principalmente tecnologias de informação e comunicação.

Fonte: (SACHS, 2005)

Como se vê, trata-se de um conjunto de metas propositalmente bastante abrangente e genérico, porém ao mesmo tempo ambicioso e até mesmo corajoso, a partir do momento que propõe prazos e metas quantitativas. É bastante digno de observação o aspecto da distribuição de riquezas e conhecimentos razoavelmente detalhadas na meta 8, com o compromisso importantíssimo e inadiável das nações mais ricas por meio de seus setores públicos e privados no processo de reversão do quadro mundial de pobreza e sub-desenvolvimento. Porém, como nota SARDENBERG (2005), é bastante improvável que estas metas sejam atingidas nos prazos estipulados, especialmente no que diz respeito aos países da África Sub-Saariana.

É inegável, sob outro ponto de vista, que as Metas do Milênio, seguem a lógica estrita da acumulação capitalista, como descreve o economista Jeffrey Sachs, que dirigiu para a ONU o relatório de análise das Metas do Milênio de 2005:

“Um trabalhador saudável é um trabalhador mais produtivo, assim como um trabalhador melhor educado. Melhor infra-estrutura de água e saneamento resulta em mais produção *per capita* por meio de vários canais, como na redução de doenças. Portanto muitas das Metas são parte da **acumulação do capital**, definida de forma genérica, e ao mesmo tempo desejáveis em seus próprios termos” (SACHS, 2005:28 – grifo meu).

A **figura 1** mostra o papel das Metas sob os nomes de Capital Social, Capital Humano, Infra-estrutura, Capital de Conhecimento (o que poderia ser chamado também de capital cultural), Capital Natural e Capital Público-Institucional. Nessa lógica, as Metas do Milênio são os inputs do ciclo de acumulação, e revelam uma abordagem “neo-keynesiana” do papel do Estado, uma vez que o seu atendimento ativa o crescimento econômico, que, por sua vez, incrementa a renda familiar, que, de forma dupla, sustenta o capital pelo consumo e sustenta o Estado pelos impostos.

Figura 13. Ciclo de retro-alimentação do desenvolvimento econômico por meio do atendimento às metas do milênio (Fonte: SACHS, 2005:29)

Haveria uma série de críticas a se fazer a essa lógica aparentemente perfeita e fechada proposta pela ONU, a começar pelas disparidades regionais e nacionais encontradas pelo mundo subdesenvolvido. Como foi descrito no primeiro capítulo deste trabalho, o modelo de industrialização adotado pela maioria dos países em desenvolvimento é concentrador, ou seja, reparte os dividendos da produção de forma a garantir os ganhos de forma desigual.

A própria estrutura urbana destes países (aí incluído o Brasil) no momento histórico de sua industrialização não permitia um modelo econômico e industrial semelhante àquele do mundo desenvolvido. Assim, se concentrou a produção em poucas regiões como forma de se viabilizar logisticamente o esquema exportador, se aproveitou o excedente de mão-de-obra agrícola (abundante à época) como força de trabalho de baixíssima remuneração e se delegou uma parte importante da economia ao mercado informal (de cidade e de consumo) como provedora de bens urbanos e de consumo a esta nova população urbana. OLIVEIRA (1977) há muito havia explicitado o caso brasileiro:

“(...) o campo reduz constantemente o custo de reprodução da força de trabalho urbana, não apenas pelo fornecimento dos estoques de força de trabalho, como também pela funcionalidade do mecanismo de expropriação vigente no campo: passa-se a produzir crescentemente as mercadorias da cesta de consumo do operário, de uma forma ainda primitiva, o que, longe de obstaculizar a industrialização, confere-lhe enorme vitalidade (...)

(...) o urbano é uma poderosa acumulação de capital, fundada simultaneamente no confisco de uma mais-valia em expansão, na abertura de fronteiras agrícolas que propiciavam a alimentação das cidades sem pôr em xeque a estrutura fundiária, isto é, na

manutenção do *status quo* no campo, e no confisco de parte da riqueza das antigas classes latifundiárias oligárquicas que será passada à burguesia industrial." (In: OLIVEIRA, 1977 – *sem página*)

As externalidades desta estrutura agrária e urbana são hoje muito facilmente identificáveis: degradação ambiental, ocupações em locais de risco à vida e ao meio, déficit educacional, sub-emprego, pobreza, desagregação social/familiar e violência. De forma específica, poderíamos aplicar este receituário em cada país da África, Ásia e América Latina. Mesmo o desenvolvimento que estes países (particularmente América Latina e partes da Ásia) experimentaram a partir dos anos sessenta, com maciços investimentos em infra-estrutura e enorme crescimento da produção industrial, não foi suficiente por si só na mitigação do quadro de desigualdade. Muito pelo contrário, este quadro foi acirrado ao extremo.

Não há nas Metas do Milênio qualquer menção à mudança da estrutura econômica dos países em desenvolvimento, e à conseqüente ruptura de seus ciclos históricos que perduram há mais de cinco décadas, apenas a proposição clássica de *inputs* e *outputs*, na lógica do capital, de forma a esperar os resultados naturalmente do seu bom funcionamento. Propõe um novo pacto de classes e Estado de bem estar social ativo, mas em moldes diferentes daqueles vigentes hoje nos países capitalistas desenvolvidos, cujo Estado de bem estar social encontra-se em desmantelamento há quase duas décadas. Propõe o perdão das dívidas dos mais pobres, a eliminação de barreiras comerciais e o aperfeiçoamento do aparelho estatal (que em certos países significaria uma verdadeira revolução) sempre nos moldes capitalistas e na ótica dos países centrais, e não dos próprios protagonistas.

No caso da ação das organizações internacionais, ou multi-laterais, é sabido e fartamente encontrado na literatura, como em SMITH (2005) e DUNNING (2005), que estas falham sistematicamente ao promover o crescimento nos países sub-desenvolvidos. A ajuda encaminhada a estes países camufla a necessidade interna de se fazer amplas reformas políticas e sociais e acaba auxiliando na manutenção regimes e máquinas ineficientes e corruptas. SMITH (2005) é bastante crítico em relação às agências, chegando a duvidar de quaisquer iniciativas, entre elas as Metas do Milênio, no sentido de se financiar programas internacionais de combate à pobreza e a sugerir inclusive a diminuição da quantidade de recursos no sentido de forçar a promoção de reformas profundas nos “países-recipientes”.

Sem dúvida há uma contradição entre os resultados que pressupõem os economistas ligados à ONU, como Jeffrey Sachs, e críticos da ação das agências multi-laterais, como Smith e, indiretamente, Oliveira.

Parece lógico que uma maior abertura do capitalismo abriria possibilidades maiores aos países menos desenvolvidos e endividados, mas não garante por si só o atingimento das Metas do Milênio. Por outro lado, a característica marcadamente *top-down* das metas, onde se estabelece uma certa preponderância das entidades multi-laterais e dos países mais desenvolvidos na ajuda ao mundo menos desenvolvido (preponderância ratificada inclusive pela ONU na conferência de Monterrey em 2005) esconde potencialidades pré-existentes nos países objeto de investimento, potencialidades que poderiam também ser chamadas de seu **capital social**.

Este trabalho, na proposição de enfrentar o impasse entre a necessidade de um sistema monitoramento inerente a qualquer política pública, que por si só tende a ser um sistema de indicadores em âmbito quase estratosférico se for

levado em conta o cotidiano dos usuários da política; e a conseqüente necessidade de se obter um desenho realmente confiável do desenvolvimento das relações humanas, sociais e micro-econômicas derivadas destas políticas, caminha na direção de se trabalhar com indicadores relativos à medição do grau de capital social existente nas redes sociais das comunidades em questão.

É também na firme crença que não só os resultados da políticas devam estar relacionadas com o cotidiano dos cidadãos, mas também o próprio desenho destas deve estar embasado num processo realmente participativo, ou *bottom-up* no linguajar dos formuladores do Banco Mundial, que a questão do capital social e das redes sociais passa a ganhar força neste trabalho.

3.3 Uma proposta de indicadores de eficiência das políticas públicas: o capital social como critério

Para se desenvolver um conjunto de indicadores relacionados com o capital social e com as redes sociais é preciso, antes de qualquer coisa, retomar alguns conceitos sobre o assunto, já mencionados neste trabalho.

Ao que parece, dos autores pesquisados, as redes sociais são partes constituintes e indispensáveis do que se costuma chamar de capital social. Para Putnam (1995) e Coleman (1988), o capital social é uma característica da vida social – redes, normas e confiança – que permitem às pessoas agirem conjuntamente de modo mais eficiente para atingir objetivos comuns.

É importante notar que esta é uma concepção da sociedade que enxerga a ação humana sempre como resultado da **ação conjunta e não individual**. O capital social nunca poderia ser gerado por indivíduos que agem por si só, em isolamento. O capital social depende fundamentalmente da sociabilidade espontânea, de sua capacidade de formar novas associações e cooperar nos termos que os próprios agentes estabelecem.

Portanto também é um conceito que sugere a ação social não por meio da intermediação do Estado, mas pela ação a partir de dentro da própria comunidade. Há na verdade um debate sobre o que seria o papel do Estado, alguns considerando este como um dos agentes constituintes do capital social, outros limitando a sua presença onde possível.

De qualquer maneira, o Estado por meio de suas políticas públicas não é idealizador, provedor e organizador do bem estar social como um agente único, como um corpo autoritário e centralizador, mas sim uma espécie de receptáculo de recursos de diversas naturezas, cuja melhor e mais eficiente forma de aplicação seria definida pelo grau de capital social existente na sociedade. Sem dúvida este conceito conduz a uma forma própria de se conceber a democracia, o papel das políticas públicas e a participação social, bem como, também nessa lógica, a eficiência das políticas de Estado e de governo podem ser avaliadas na medida em que atuam enquanto facilitadoras da formação deste tipo de capital na sociedade.

Fundamentalmente, este trabalho assume a hipótese que os recursos direcionados pelo Estado, na forma de políticas públicas, terá resultados tão mais satisfatórios quanto maior for o grau de capital social criado, e mais particularmente, quanto maiores e mais bem estabelecidas forem as redes sociais criadas nos períodos subsequentes à implementação destas políticas.

Algumas questões surgem a partir desta assertiva:

1. O que seriam medidas efetivamente confiáveis de capital social?
2. Como medir o grau de capital social antes e após a implementação de políticas públicas?
3. Como caracterizar qualitativamente as redes sociais?
4. Como associar as redes sociais e outros indicadores como medidas de capital social?

Procuraremos responder a estes questionamentos a seguir.

3.3.1 Medidas de capital social como elementos de política pública: o antes e o após

Como primeira aproximação, pode-se determinar três eixos básicos de medição de capital social, baseado em Putnam e Coleman: **nível de confiança interpessoal e institucional, complexidade de organização associativa não-governamental e padrão de comportamento**. Como já estudado neste trabalho, é possível se observar uma interferência do Estado no processo de “capitalização” da sociedade, de maneira não necessariamente positiva. No caso das ações de reassentamento, como observado no **Capítulo 1**, essa interferência pode ser (e normalmente é) extremamente impactante no sentido de se dissolver redes sociais, relações de vizinhança, relações de solidariedade, padrões de comportamento frente ao poder público e frente a outros grupos sociais, etc. Consequências desta “falha” das políticas públicas podem ser simplesmente a ineficácia, entendida como o não-atendimento dos objetivos da política, ou, mais drasticamente, a introdução de fenômenos nocivos ao bem estar da população-alvo das políticas, como aumento do nível de violência entre moradores (bastante notória em conjuntos habitacionais) e constituição de redes ligadas ao crime em comunidades que se tornam fragilizadas pela ausência de capital social.

Uma das causas desta falha é sem dúvida a falta de cuidado dos “*decision-makers*” em conhecer as comunidades e as relações que mantém e que são importantes no seu cotidiano antes da implementação de programas de intervenção. Num mundo em processo de revisão dos códigos sociais onde novas formas de relacionamento são introduzidas a cada instante, a questão torna-se ainda mais importante, não apenas para o caso das comunidade pobres, mas para a sociedade como um todo, conforme observado por CASTELLS (1997):

Rompidos pela internacionalização das finanças e da produção, incapazes de se adaptar às redes de empresas e à individualização do trabalho e desafiados pelo declínio do emprego, os movimentos trabalhistas perdem importância como fonte privilegiada de coesão social e representação do mundo do trabalho. Eles não desaparecem, mas se tornam prioritariamente agentes políticos integrados ao campo das instituições políticas. As principais igrejas, que praticam uma forma de religião secularizada dependente tanto do Estado quanto do mercado perdem muito de sua capacidade de impor comportamentos em troca de perdão e de propriedade no paraíso. O desafio do patriarcalismo, e a crise da família patriarcal perturbam a sequência ordenada de transmissão de códigos culturais de geração a geração, e balançam as fundações da segurança pessoal, forçando homens, mulheres e crianças a encontrarem novas formas de vida. (CASTELLS *apud* FORREST *et alli*, 2001:2128)

No caso das comunidades pobres, particularmente nas metrópoles do terceiro mundo e dos países emergentes, a observância de aspectos como redes sociais, instituições de representatividade e formas e padrões de relacionamento vicinal e micro-regional torna-se ainda mais importante, uma vez que sua existência pode significar uma questão de sobrevivência para estas populações. Interessante notar pelos escritos de Castells que as grandes instituições, ou pelo menos aquelas que sempre foram a grande "âncora" das populações mais pobres, como sindicatos, Igreja e família se desestruturam e passam a ser apenas mais um agente em uma rede de vários outros agentes.

FORREST *et alli* (2001), com o objetivo de encontrar medidas de coesão social em comunidades urbanas elenca classes de indicadores tais como senso de moralidade comum e compartilhado; aspectos de ordem e controle social; solidariedade social, renda e desigualdades entre as pessoas, grupos e lugares; nível de interação social entre as comunidades ou famílias; e o senso de pertencimento ao lugar.

Vários autores influenciados pelos trabalhos seminais de Putnam e Coleman mencionam a construção de capital social, especialmente em comunidades pobres como forma de superação da pobreza e do sub-desenvolvimento. Destes poderiam ser citados BRISSON *et alli* (2005), BRISSON *et alli* (2007), DAS (2004), TWINE *et alli* (1983), HADJIMICHALIS *et alli* (2006), e HOLT-JENSEN (2001).

BRISSON *et alli* (2005), menciona alguns benefícios diretos do capital social, fartamente baseado em literatura sobre o assunto: primeiro, o capital social facilita o fluxo de informações em redes de relacionamentos; segundo, os laços sociais em uma rede influenciam no tipo de uso dos recursos existentes nessa rede; terceiro, a rede social provê uma credencial que dá credibilidade aos membros da rede; quarto, a rede social provê apoio ou reforço público às demandas dos membros da rede. Como se vê, é uma concepção que privilegia bastante as redes sociais, e o capital social como uma espécie de "cimento" das relações existentes nela. É importante notar a diferenciação que o autor faz entre capital social "agregativo" (*bonding social capital*) e capital social "transpositivo" (*bridging social capital*), obviamente inspirado no trabalho de Robert Putnam. Para Putnam, o capital social agregativo está relacionado com reciprocidades específicas e com a solidariedade, o que para Brisson *et alli* traduz-se no capital social existente dentro dos limites da vizinhança. O capital social transpositivo para Putnam refere-se ao acesso a

bens externos e difusão de informação, o que, para Brisson *et alii*, significa capital social existente entre uma comunidade e outra, ou entre organizações.

Como foi visto no **Capítulo 2** deste trabalho, o tipo de redes sociais calcadas em laços fortes são extremamente importantes para as comunidades pobres, uma vez que os laços de solidariedade suprem e muito a falta material de recursos. Porém, como também já observado no **Capítulo 2**, o excesso de laços fortes representa não só um maior fechamento do grupo ou comunidade, como também uma possibilidade maior de aparecimento de relações negativas e de intolerância ao externo. Antes de avançarmos sobre o papel específico das redes, voltemos ao problema do capital social *versus* política pública.

Pode-se inferir preliminarmente que um conjunto de políticas públicas urbanas precisa levar em conta o grau de capital social de sua população-alvo anteriormente à sua implementação e realizar um extenso monitoramento pós-implementação. Essas políticas devem, antes de tudo, tomar conhecimento do grau de isolamento das famílias e construir conexões dentro e além de sua vizinhança imediata. A participação extensiva destas populações em todas as etapas de implementação também é inquestionável. Programas integrados como há tempos vêm sendo sugeridos pelas agências multilaterais e implementados no Brasil, que incluam geração de renda, trabalho e mais proximidade com o setor público também são necessários, desde que não estejam desconectados da construção do capital social, do contrário tenderão a ser ineficientes, já que a presença do Estado é apenas mais um dado da rede de relações sociais que geram o capital social destas populações.

3.3.2 Caracterização de redes sociais

Aqui será importante retomar o trabalho de GRANOVETTER (1973, 1983, 1985) no que diz respeito ao papel dos laços fortes e dos laços fracos em uma rede social.

Granovetter argumenta que os laços fracos são as “pontes” entre agrupamentos densamente entrelaçados da estrutura social, e, portanto, são cruciais na difusão da informação por meio da interação social. O autor disserta particularmente sobre o caso do mercado de trabalho, onde os laços fracos são a fonte de recrutamento de informações pessoais, muitas vezes em pontos distantes da estrutura social. É de se concluir que se os laços fracos forem substituídos por laços fortes, a sociedade torna-se mais fragmentada, o fluxo de informações é diminuído, e a taxa de desemprego nessas condições tende a ser maior, bem como uma distribuição de riquezas e recursos mais desigual.

É quase consensual entre os autores que pesquisam as comunidades pobres sob o enfoque das redes sociais, que os laços fortes predominam na maioria deste tipo de assentamento, em várias áreas urbanas do mundo, conforme atestam FONTES (2006), PERLMAN (1976 e 2006), ABRAMO (2003), FORNI (2006) e LOMNITZ (1977).

LOMNITZ (1977), cujo trabalho em assentamentos precários na Cidade do México influenciou o próprio Granovetter ao revisar sua tese sobre os laços fracos em 1982, descreve da seguinte forma as relações de reciprocidade em condições de extrema pobreza:

“(...) proximidade social, como a consangüinidade, não é suficiente para garantir uma alta intensidade de trocas recíprocas na situação urbana marginal. Quanto mais tempo se leva para caminhar ou viajar para visitar um parente, menor é a probabilidade de se estabelecer um contato sustentável. Onde houver duas ou mais viagens de ônibus envolvidas, o fluxo de trocas recíprocas pode chegar à zero, mesmo entre irmãos. A interação diária entre vizinhos próximos pode gerar, e frequentemente gerará, relações intensas de trocas recíprocas entre antigos estranhos (...). Assim, parentesco por si só não será suficiente para superar a barreira da distancia física, e a proximidade física entre estranho tem o poder de criar uma base para as relações de troca.”

“(...) As necessidades momentâneas de assentados em uma favela são a todo tempo determinadas pela balança entre os recursos e a demanda. Sempre que as necessidades de dois parceiros são desiguais, as trocas tendem a ser assimétricas entre eles, o que gera diferenciais de poder entre os participantes. Sempre que ocorrer diferenciais de poder em uma rede de reciprocidade, esta acaba se dividindo ou se desintegrando. A reciprocidade é fundada na igualdade de demandas, do contrário ela acaba se tornando ríspida ou transformada numa relação patrão-cliente.” (LOMNITZ, 1977:133-134)

É interessante notar os dois fatores que LOMNITZ destaca em sua pesquisa para o funcionamento adequado da rede social nas condições de precariedade: **proximidade territorial e igualdade de condições econômicas**. Além destes dois, a autora também menciona o item **confiança mútua**, ou o desejo mútuo e a disposição entre vizinhos de se estabelecer uma relação; e a **distância social**, que se refere ao grupo do qual cada indivíduo ou família faz parte, e suas normas e padrões de conduta, freqüentemente envolvendo laços de parentesco.

Dadas estas características de redes sociais no caso específico das comunidades pobres, cabe fazer um paralelo com o conceito de capital social. Foi notado no item anterior, na concepção de Putnam e Coleman de capital social, que a participação em instituições de caráter local e não-governamental que é uma das “classes de indicadores” fundamentais na verificação da existência de capital social. Ainda na esteira do trabalho de Putnam, BRISSON *et alli* (2005) mencionam dois tipo de capital social: o agregativo e o transpositivo, sendo este último mais relacionado com o conceito de laços fracos de Granovetter, e portanto mais propenso a iniciar um processo de desenvolvimento social e econômico às comunidades em questão.

Porém, FONTES *et alli* (2004), nos coloca ainda outra variável. Ao analisar as redes sociais em um assentamento precário na região de Recife-PE, o autor verifica uma grande importância dos laços fortes na constituição de um sentimento comum de pertencimento ao território, uma espécie de *habitus* relacionado ao processo de ocupação da terra e a resistência aos movimentos externos no sentido de remoção da comunidade.

“Para o caso de Chão de Estrelas, o fator estruturador de sentimento de pertencimento a uma comunidade é o território, uma vez que o surgimento do bairro resultou de intensa luta junto ao setor público pela realocação da comunidade que antes habitava precariamente as margens do rio Beberibe. O elemento de territorialidade estrutura os laços identitários, ao mesmo tempo em que é um importante vetor para explicação dos processos de mobilização coletiva. Isso porque a Territorialidade refere-se ao fato de existirem elementos presentes na sociabilidade cotidiana dos indivíduos que estariam ligados, de forma bastante importante, ao hábitat, lugar de reprodução social, espaço de moradia, lugar de reconhecimento simbólico do espaço construído, como parte de sua existência cotidiana. Para o caso das associações voluntárias que lidam com a reprodução do cotidiano (aquelas que estariam ligadas à reprodução doméstica como, por exemplo, questões de infra-estrutura urbana, equipamentos sociais, etc), a ligação do indivíduo ao território é um elemento indispensável para a compreensão dos processos de recrutamento. (...)” (FONTES *et alli*, 2004:27)

Portanto, não é desprezível a importância dos laços fortes na situação dos pobres urbanos das metrópoles mundo em desenvolvimento, já que a luta por terra e a resistência frente a movimentos contrários, vindos de proprietários, especuladores e até mesmo do Estado, são determinantes em sua permanência no território. Porém, ainda nesse caso é bastante pertinente a tese de Granovetter:

“Indivíduos com poucos laços fracos estarão impedidos de obter informações de partes distantes do sistema social e estarão confinados às notícias provinciais e visões de amigos próximos. (...) estes indivíduos terão dificuldades em se organizar ou se integrar em movimentos políticos de todos os tipos. Sistemas sociais com poucos laços fracos serão fragmentados, e idéias novas incoerentes se espalharão lentamente, avanços científicos serão obstaculizados, e sub-grupos serão separados por raça, etnia, características geográficas e outros, com muita dificuldade sem e atingir um *modus vivendi*.” (GRANOVETTER *apud* FONTES *et alli*, 2004:24)

Não é de se desprezar a importância dos laços fortes na constituição do direito a terra e à cidade dos mais pobres, em um ambiente urbano totalmente hostil e propenso a privilegiar rendas e direito ao urbano, mas é uma característica que precisa ser superada através do tempo. O capital social, como lembra Bourdieu, é uma forma de capital como qualquer outra, e, portanto, é produzido socialmente de forma privada e precisa de tempo para se acumular. A manutenção dos laços fortes ao longo do tempo significa não só um isolamento crescente da comunidade frente ao entorno urbano, mas seguindo o raciocínio de Granovetter, significa também uma depreciação constante das condições econômicas dos indivíduos, e o domínio paulatino de comportamentos anti-sociais, ou o que poderíamos chamar de capital social negativo, que seria muito bem exemplificado no caso latino-americano pela presença massiva do crime organizado nas favelas.

3.3.3 Um sistema de indicadores de capital social para políticas de habitação e desenvolvimento urbano

Na tentativa de sistematizar e instrumentalizar as informações obtidas na literatura sobre capital social e redes sociais, e adaptar aos grandes sistemas de indicadores globais existentes, pretende-se lançar neste trabalho um sistema de indicadores próprio, destinado a comparar a **eficiência** e a **sustentabilidade** políticas públicas dentro da arena urbana, particularmente políticas de habitação e desenvolvimento urbano.

Como **eficiência** entende-se a capacidade da política em atingir seus objetivos traçados no tempo previsto, com os recursos disponíveis, com o mínimo de desperdício e desvios de rota, **na sua etapa de planejamento**.

Como **sustentabilidade**, entende-se a capacidade da política em surtir efeitos positivos a longo prazo, ou melhor, em manter seus objetivos de forma constante ao longo do tempo, inclusive superando-os, promovendo capacidade às populações-alvo para tomar decisões sobre suas demandas e sobre a melhor forma de alocação de seus recursos, bem como a melhor e mais eficiente forma de acumular e reproduzir seu capital social, **nas etapas pós-implementação**.

Parte-se do princípio que um sistema de indicadores de capital social e redes sociais deve se referir ao cotidiano das pessoas muito mais que aos efeitos observáveis na macro-economia ou na macro-sociologia, como nos indicadores da ONU, OMS, Banco Mundial e OECD. Normalmente, a literatura mostra experiências de pesquisas feitas em comunidades pobres ou guetos, onde se mensura ou se avalia o grau e a qualidade de capital social contido

nos locais escolhidos. Mas não há uma pesquisa que tenha sido conduzida em locais ou populações impactadas por políticas urbanas de Estado, e que se destine a fazer uma comparação entre elas.

Baseado na literatura estudada, particularmente PUTNAM (1993) e COLEMAN (1988), e na descrição feita por DASGUPTA (1999), que escreve no contexto do Banco Mundial, propomos quatro categorias de medição de capital social:

- Capacidade de associação organizativa;
- Confiança inter-pessoal e inter-institucional;
- Normas de conduta internalizadas;
- Redes
- Produção do espaço.

Como mostram as **tabelas 7, 8 e 9**, essas categorias estão divididas em indicadores, entendidos como eixos de verificação sobre premissas relacionadas a estas cinco categorias citadas (na tabela denominadas *classes de indicadores*), e variáveis, entendidas como informações e dados possíveis de serem mensurados, tanto nas comunidades como em nível de política pública.

Como complementação, STONE *et alli* (2002), em uma pesquisa do governo australiano com o objetivo de se medir capital social nas comunidades para balizar o desenho de políticas de intervenção (o único exemplo concreto nesse sentido, de iniciativa estatal, encontrado na literatura pesquisada)

começa colocando o problema que persiste em praticamente todos os textos sobre o capital social: a distância entre a teoria do capital social e a maneira como deve ser constatado *in loco*, e ainda como ser instrumentalizado na forma de ações concretas. Suas respostas apontam para uma necessidade prévia de se definir capital social, do contrário tudo e todos podem ser classificados como capital social. Depois, o capital social deve ser entendido como recurso para ação coletiva e nunca individual. Em terceiro lugar, o capital social deve ser encarado como um conceito multi-dimensional, e, finalmente, deve haver um entendimento que a natureza do capital social varia de acordo com o tipo de rede social e a escala social.

A **figura 2** mostra o raciocínio aplicado pelo governo australiano na definição de capital social, com algumas variáveis já lançadas.

Figura 14 Diagrama para medição de capital social desenvolvido pelo governo australiano (Fonte: STONE *et alli*, 2002)

Tabela 9. Base de indicadores para avaliação de eficácias de políticas públicas urbanas (I)

CLASSE DE INDICADOR	INDICADOR	VARIÁVEIS
1 Capacidade de associação organizativa e participação cívica	1.1 Quantidade de Associações Locais Espontâneas (ALEs)	1.1.1 Associações de bairro
		1.1.2 Associações de classe (catadores, sindicatos, grupos profissionais)
		1.1.3 Associações de fins específicos (ONGs, grupos ambientalistas e de gênero)
		1.1.4 Associações recreativas (principalmete esportivas)
		1.1.5 Associações religiosas
		1.1.6 Associações culturais (escolas de samba, grupos culturais e étnicos, rap, hip-hop)
		1.1.7 Associações financeiras (cooperativas de crédito)
		1.1.8 Cooperativas de crédito ou de trabalho
	1.2 Participação pró-ativa dos membros da comunidade	1.2.1 Porcentagem de pessoas que participam de Associações Locais Espontâneas (ALE) voluntariamente
		1.2.2 Porcentagem de pessoas que participam com frequência de reuniões públicas (projetos de melhorias urbanas, plano diretor,
		1.2.3 Porcentagem de pessoas que exercem papel de liderança na comunidade
2 Confiança inter-pessoal e inter-institucional	2.1 Confiança pessoal entre membros da comunidade	2.1.1 Porcentagem de pessoas que deixam ou deixariam filhos/crianças com vizinhos
		2.1.2 Porcentagem de pessoas que já emprestaram ou tomaram dinheiro emprestado de vizinhos
		2.1.3 Porcentagem de pessoas que já recorreram/recorreriam a vizinhos em caso de doença na família
		2.1.4 Porcentagem de pessoas que já pediram ou pediriam objetos e alimentos emprestados a vizinhos
		2.1.5 Porcentagem de pessoas que costumam deixar portas destrancadas
		2.1.6 Porcentagem de pessoas que se sentem seguras para caminhar a noite na comunidade
		2.1.7 Porcentagem de pessoas que visitam seus vizinhos com frequência
		2.1.8 Porcentagem de pessoas que possuem crédito no comércio interno à comunidade
	2.2 Confiança em pessoas no entorno da comunidade	2.2.1 Porcentagem de pessoas que possuem amigos e/ou parentes em bairros próximos
		2.2.2 Porcentagem de pessoas que costumam visitar pessoas em bairros próximos
		2.2.3 Porcentagem de pessoas que costumam utilizar serviços e comércio em bairros próximos
		2.2.4 Porcentagem de pessoas que recebem visitas de residentes em bairros próximos
		2.2.5 Porcentagem de pessoas que possuem crianças que frequentam residências em bairros próximos e porcentagem de crianças de bairros próximos que frequentam a comunidade
	2.3 Confiança nas instituições oficiais e de Estado	2.3.1 Porcentagem de pessoas que recorrem aos serviços de atendimento ao cidadão (SACs) da prefeitura e/ou estado
		2.3.2 Porcentagem de pessoas que utilizam ou utilizariam serviços de defesa do consumidor
		2.3.3 Porcentagem de pessoas que utilizam ou utilizariam o sistema judiciário para resolução de problemas
		2.3.4 Porcentagem das pessoas que confiam na polícia
		2.3.5 Porcentagem de pessoas que acompanham/fiscalizam ocupantes de cargos públicos em épocas não-eleitorais
	2.4 Confiança e participação nas instituições locais	2.4.1 Porcentagem de pessoas que frequentam regularmente grupos religiosos, culturais, desportivos, políticos e sociais locais
		2.4.2 Porcentagem de pessoas que fazem parte de cooperativas ou grupos locais de crédito ou trabalho
		2.4.3 Porcentagem de pessoas que recorrem a ALEs para resolução de problemas, como litígios entre vizinhos, segurança, riscos ambientais, ações públicas, melhoramentos urbanos, etc.

Tabela 10. Base de indicadores para avaliação de eficácias de políticas públicas urbanas (II)

CLASSE DE INDICADOR	INDICADOR	VARIÁVEIS
3 Normas de conduta internalizadas	3.1 Relativas ao meio ambiente	3.1.1 Quantidade de animais transmissores de doenças existentes na comunidade (ratos, mosquitos, etc.)
		3.1.2 Porcentagem de pessoas que levam regularmente o lixo doméstico para os locais apropriados
		3.1.3 Porcentagem de pessoas conscientes sobre benefícios difusos relativos ao meio ambiente, como uso da água, mananciais, destinação do lixo, doenças infecciosas, etc.
		3.1.4 Porcentagem de pessoas que constroem ou mantêm suas residências sobre áreas de risco ou ambientalmente sensíveis (barrancos, beira de córregos)
	3.2 Relativas à convivência comunitária	3.2.1 Existência de normas comunitárias relativas à horários de geração de ruídos
		3.2.2 Quantidade de discussões/brigas/atritos entre vizinhos
		3.2.3 Quantidade de casos de violência doméstica de conhecimento dos membros da comunidade
		3.2.4 Quantidade de casos de violência entre vizinhos
		3.2.5 Quantidade de pessoas que costuma se reunir regularmente com outros membros ou outras famílias da comunidade em festas, celebrações e datas especiais
	3.3 Relativas à solidariedade	3.3.1 Porcentagem de pessoas que ajudam regularmente outros membros da comunidade com dificuldades físicas (basicamente deficientes e idosos)
		3.3.2 Porcentagem de pessoas que ajudam ou foram ajudadas por outros membros da comunidade com dificuldades financeiras
		3.3.3 Porcentagem de pessoas que já ajudaram ou foram ajudadas por outros membros da comunidade a encontrar emprego
		3.3.4 Porcentagem de pessoas que ajudam ou já foram ajudadas por outros membros da comunidade em reparos ou reformas de suas residências
	3.4 Relativas à tolerância, pluralidade e diversidade	3.4.1 Razão entre grupos étnicos presentes na comunidade
		3.4.2 Razão entre grupos religiosos diversos presentes na comunidade
		3.4.3 Porcentagem de idosos presentes na comunidade
		3.4.4 Porcentagem de deficientes e pessoas com dificuldades físicas presentes na comunidade
		3.4.5 Porcentagem de crianças presentes na comunidade
		3.4.6 Quantidade de pessoas estranhas à comunidade circulando livremente nos espaços públicos
		3.4.7 Porcentagem de pessoas que se sentem incomodadas com hábitos de vizinhos (ouve música alto, recebe muita gente em casa, pratica cultos religiosos, possui animais e crianças, é "esquisito", "fechado", "estranho", tem má aparência, etc.)
4 Redes	4.1 Quantidade de laços fracos	4.1.1 Porcentagem de pessoas que possuem telefone
		4.1.2 Porcentagem de pessoas que tem acesso à internet
		4.1.3 Porcentagem de colegas de trabalho vivendo em bairros próximos
		4.1.4 Porcentagem de pessoas que freqüentam ALEs em bairros próximos e/ou distantes
		4.1.5 Grau de centralidade: porcentagem de pessoas com número de relacionamentos profissionais ou conhecimento não íntimo acima da média da comunidade com outros membros da comunidade e fora dela
		4.1.6 Densidade da rede: porcentagem de laços efetivos sobre o universo possível de laços dentro da comunidade ou de dentro da comunidade com outras comunidades
		4.1.7 Reciprocidade: porcentagem de pares ou grupos de pessoas acessíveis mutuamente dentro da comunidade e fora dela
		4.1.8 Conectividade: porcentagem de pessoas com acesso sem intermediação dentro da comunidade e fora dela
	4.2 Quantidade de laços fortes	4.2.1 Porcentagem de pessoas com parentes próximos vivendo na comunidade
		4.2.2 Porcentagem de amigos que visitam com freqüência no mínimo semanal
		4.2.3 Porcentagem de colegas de trabalho vivendo na comunidade
		4.2.4 Porcentagem de pessoas que possuem seu círculo íntimo predominantemente dentro da comunidade
		4.2.5 Grau de centralidade: porcentagem de pessoas com número de relacionamentos pessoais e íntimos acima da média da comunidade ou de dentro da comunidade com outras comunidades
		4.2.6 Densidade da rede: porcentagem de laços pessoais e íntimos efetivos sobre o universo possível de laços dentro da comunidade ou de dentro da comunidade com outras comunidades
		4.2.7 Reciprocidade: porcentagem de pares ou grupos de pessoas com relacionamento pessoal constante ou íntimo que estejam acessíveis mutuamente dentro da comunidade e fora dela

Tabela 11. Base de indicadores para avaliação de eficácias de políticas públicas urbanas (III)

CLASSE DE INDICADOR	INDICADOR	VARIÁVEIS
5 Produção do espaço	5.1 Quantidade e qualidade dos espaços públicos	5.1.1 Quantidade de espaços públicos destinados a lazer ou estar
		5.1.2 Existência de locais apropriados e acondicionados para deposição de lixo doméstico
		5.1.3 Condições de limpeza e manutenção dos espaços públicos
		5.1.4 Quantidade de ligações clandestinas de eletricidade
		5.1.5 Quantidade de entulho depositado em locais públicos dentro da comunidade
	5.2 Formas de apropriação dos espaços domésticos	5.2.1 Quantidade de elementos de proteção da propriedade privada (muros, cercas, animais, trancas, guardas)
		5.2.2 Quantidade de ampliações residenciais sobre os espaços públicos
		5.2.3 Quantidade de pessoas que estocam lixo/entulho/bagulhos na residência
		5.2.4 Quantidade de pessoas que mantêm animais em grande número em casa
		5.2.5 Quantidade de pessoas que mantêm atividades de natureza industrial na residência
		5.2.6 Razão entre diferentes tipos de propriedade existente (aluguel, arrendamento, casa própria, outros)
		5.2.7 Quantidade de reformas executadas ou em andamento dentro da comunidade
		5.2.8 Razão entre tamanhos de famílias dentro da comunidade

Esta base de indicadores está fundada na literatura, porém adaptada às condições de grandes centros urbanos de economias emergentes, como é o caso do Brasil, que em seus assentamentos destinados à moradia de baixa renda, sejam eles regulares ou irregulares, apresentam grande instabilidade e incerteza fundiárias, grande dependência do fator território para acesso ao mercado de trabalho (formal ou informal) e geração de renda, e grande dependência dos laços fortes para manutenção da coesão social.

Assim, em termos de uma política pública urbana considerada eficaz, deve-se verificar indicadores como presença de laços fortes e fracos na concepção de Granovetter, mas relacionados ao território, a relação da comunidade com seu entorno, a capacidade de se organizar na esfera civil, e a capacidade de se relacionar positivamente com o Estado. Na maioria dos assentamentos de baixa renda observa-se uma baixa presença das instituições de Estado, bem como dos benefícios advindos de sua ação, mas ao mesmo tempo, uma também baixa participação dos moradores na busca organizada de estruturas próprias para garantir um ambiente urbano equalizado com outras áreas da cidade sob diversos pontos de vista. Da mesma forma, e seguindo a linha de FONTES (2004), os laços fortes têm um papel importante em um primeiro momento, no sentido de coesão social na questão principalmente da posse da terra, muitas vezes invadida, e na formação de um sentido de pertencimento e de um sentimento de direito social coletivo sobre o território. MEJIA (1999) já chama a atenção sobre o fato dos laços fracos serem importantes na obtenção de emprego informal, basicamente fundado na disponibilidade de oportunidades diárias e contínuas nas vizinhanças.

Assim, presume-se que tanto a presença de laços fortes como de laços fracos sejam importantes na constituição de capital social nestes casos, porém sem se perder de vista que os laços fortes devem paulatinamente dar

espaço a mais laços fracos no decorrer do tempo, objetivando a ampliação das redes sociais no território.

O sentido dado por Putnam ao capital social, aquele da participação cidadã e da conscientização cívica, também está presente nos diversos tipos de associativismo a serem observados em qualquer comunidade. Essa estrutura associativa, porém, deve ser construída também para garantir mais pluralidade, diversidade e tolerância à comunidade, evitando o domínio de associações fechadas, que visem suprir a ausência de qualquer outra (principalmente o Estado).

Dessa forma, o presente trabalho define a eficácia de políticas públicas urbanas como a garantia do atendimento a estes vários fatores, a maioria deles construídos ao longo de processos posteriores à intervenções físicas pontuais, como urbanização de favelas, por exemplo.

CAPÍTULO 4

TRÊS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS EM QUESTÃO

A relação entre os indivíduos e a sociedade é uma coisa singular. Não encontra analogia em nenhuma outra esfera da existência. (...) Não se compreende uma melodia examinando-se cada uma de suas notas separadamente, sem relação com as demais. Também sua estrutura não é outra coisa senão a das relações entre as notas. Dá algo semelhante com a casa. Aquilo a que chamamos sua estrutura não é a estrutura das pedras isoladas, mas a das relações entre as diferentes pedras com que ela é construída; é o complexo das funções que as pedras têm em relação umas às outras na unidade da casa. Essas funções, bem como a estrutura da casa, não podem ser explicadas considerando-se o formato de cada pedra, independentemente de suas relações mútuas; pelo contrário, o formato das pedras só pode ser explicado em termos de sua função em todo o complexo funcional, a estrutura da casa. Deve-se começar pensando na estrutura do todo para se compreender a forma das partes individuais. Esse e muitos outros fenômenos têm uma coisa em comum, por mais diferentes que sejam em todos os outros aspectos: para compreendê-los é necessário desistir em termos de substâncias isoladas únicas e começar a pensar em termos de relações e funções. E nosso pensamento só fica plenamente instrumentado para compreender nossa experiência social depois de fazermos essa troca.

NORBERT ELIAS, "A Sociedade dos Indivíduos" (pag. 25). Jorge Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1994.

Este capítulo retornará ao estudo de políticas públicas, analisando três casos distintos: O Programa Guarapiranga na Região Metropolitana de São Paulo, já abordado no primeiro capítulo, o Programa Favela-Bairro da cidade do Rio de Janeiro, e o Programa de Obras Con Saldo Pedagógico, atual Obras Con Participación Ciudadana, da cidade de Santa Fé de Bogotá, Colômbia.

A abordagem neste capítulo deverá seguir a linha de raciocínio lançada nos dois capítulos anteriores, ou seja, sob o enfoque do impacto destas políticas na constituição e/ou desmantelamento das estruturas de redes sociais e capital social.

A escolha das três experiências tem a finalidade de se fazer uma comparação da eficácia de cada uma segundo o critério de indicadores definido neste trabalho, na hipótese que o conceito de eficácia está contido na presença de capital social.

A base de indicadores elaborada no capítulo 3 servirá como apoio à investigação a ser feita por este trabalho, uma vez que não se procedeu a nenhuma coleta de dados em campo, mas apenas a entrevistas com agentes envolvidos em cada uma das políticas públicas.

4.1 A respeito de um estudo comparativo em três casos diferentes

Para essa parte do trabalho, foram escolhidos três programas que são parte de políticas públicas urbanas: O *Programa Guarapiranga* na Região Metropolitana de São Paulo, o *Programa Favela-Bairro*, na cidade do Rio de Janeiro e o *Programa de Obras con Participación Ciudadana*, na cidade de Bogotá. Esses três programas devem fornecer uma base concreta para aplicar as discussões teóricas que já foram desenvolvidas neste trabalho, e servir como ponto de partida para uma metodologia de análise de políticas públicas baseado no conceito de capital social.

Para cada um deles há um nível de detalhamento diferente, dado pela disponibilidade de informações que esta pesquisa pode acessar, e o objetivo desta comparação não é fazer um levantamento preciso nas bases do sistema de indicadores proposto, mas sim fazer uma análise mais superficial, levando-se em consideração essa base de indicadores.

O Programa Guarapiranga é o que se encontra com maior nível de informações disponíveis, inclusive informações de campo, e deve ser utilizado como referência, enquanto os outros dois programas devem servir mais como referência em alguns pontos de discussão.

4.1.1 O Programa Guarapiranga, na Região Metropolitana de São Paulo

Segundo MARCONDES (1999) e MARTINS (1999), o *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga* está inserido no *Programa de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica em Áreas Metropolitanas*, coordenado inicialmente pela *Secretaria Nacional de Saneamento*, então no *Ministério da Ação Social* em 1991, seguindo à risca a agenda do Banco Mundial para a década de noventa e ainda em meio às discussões que culminariam com a II Conferência Mundial sobre Meio Ambiente da ONU no Rio de Janeiro em 1992, a Eco '92.

O contrato assinado em 1992, entre o Governo do Estado de São Paulo (por meio da *Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras*) e o BIRD previa investimentos da ordem de US\$ 261,9 milhões num prazo de quatro anos e meio (MARTINS, 1999).

O objetivo geral do programa foi controlar e recuperar a qualidade da água no reservatório, contando com recursos também do Banco Mundial, e teve ações em curso até o ano 2000. Foi dividido em cinco sub-programas:

1. Serviço de água e esgoto;
2. Coleta e disposição de lixo;
3. Recuperação urbana;
4. Proteção ambiental e
5. Gestão (CDHU, 2001).

O ineditismo do Programa Guarapiranga reside em boa parte no arranjo institucional que foi montado para operacionalizar a política pública de longo prazo que foi estabelecida. A parceria entre estado e municípios da forma que foi feita foi inovadora e exigiu novos desenhos institucionais para que os objetivos de melhora na qualidade ambiental da represa fossem atingidos. Apesar do programa estar dividido em cinco sub-áreas, cada uma delas possui muitas interfaces com as outras – no caso de urbanização de favelas, por exemplo, seria impossível se pensar em intervenções que não reunissem técnicos das áreas de saneamento, meio ambiente, transportes, habitação e assistência social.

Para este trabalho será considerado como foco específico de estudo o *sub-programa 3: recuperação urbana*, que teve como ações principais a urbanização de favelas, remoção e reassento de famílias residentes em favelas, em áreas de risco ou sem condições de esgotamento sanitário, e adequação de infra-estrutura viária e de drenagem em áreas urbanas degradadas.

4.1.1.1 Conceito e números gerais do Programa Guarapiranga (1992-2000)

Dentro do *Sub-programa 3*, as ações se pautaram na busca por alternativas à remoção das famílias situadas em áreas de risco, sem infra-estrutura básica, saneamento e de forma irregular. Dadas as dimensões que envolvem a Bacia do Guarapiranga, tanto do ponto de vista demográfico e populacional, como do ponto de vista da problemática social e ambiental.

4.1.1.2 A Área de Proteção e Recuperação Ambiental do Guarapiranga: dados demográficos e ambientais

Uma avaliação rápida dos dados territoriais, demográficos e ambientais da Bacia do Guarapiranga mostra que se trata de uma região com indicadores típicos de periferia, agravado pelo fato de se situar numa região cujos impactos no meio ambiente podem ter reflexos duradouros sobre toda a Região Metropolitana.

Do ponto de vista demográfico, observa-se que área possui populações, crescimentos e densidades diferenciadas quando se fala no município de São Paulo e nos municípios vizinhos. Apesar de haver grandes áreas ainda inabitadas, a densidade média da bacia é maior que a média do município e bem maior que a média da RMSP. Nos municípios, esta já é bem menor, com destaque para o município de Embu-Guaçu, que possuía densidade populacional de 208 hab/km² em 1991 e 412 hab/km² em 2000, muito abaixo da média metropolitana (1908 hab/km² em 1991 e 2376 hab/km² em 2000). Com relação ao crescimento da população, nota-se que é muito maior que a da RMSP, em torno de 4% sem grandes variações entre 1991 e 2000. Essa média de crescimento fez a população da Bacia do Guarapiranga saltar de 1.072.712 habitantes em 1991 (ano do início do Programa) para 1.530.881 em 2000 (ano do término do Programa).

Com relação aos dados de saneamento, observa-se que a região também apresenta indicadores diferenciados quando colocados lado a lado os municípios de São Paulo com seus vizinhos. O município de São Paulo apresenta uma cobertura de água encanada, esgoto e coleta de lixo, em condições muito melhores que seus vizinhos. O município de Embu-Guaçu apresenta sempre os piores índices de cobertura, mas é curioso observar a

evolução que os indicadores apresentam no período 1991 a 2000: a população dobrou de tamanho, a cobertura da rede esgoto cresceu de 1,76 para 14 % e o índice mais impressionante, a mortalidade infantil caiu de 32 para 7,79 ‰ em 2004, se tornando o mais baixo da região.

O índice de mortalidade infantil, tradicional indicador das condições de saneamento, é o que mostra as evoluções mais significativas, demonstrando uma grande melhora das condições gerais de meio ambiente na Bacia do Guarapiranga nesse período de quase 10 anos. Esses índices apresentavam valores alarmantes em 1991, como em Embu com 44,95 ‰, Embu-Guaçu com 32,41‰, e Itapequerica da Serra com 40,13‰. Eles estavam muito acima da média da RMSP, e mostravam condições muito críticas de saneamento e saúde na região. Porém, em 2004, a mortalidade infantil caiu para menos da metade, para um índice médio de 13,04‰ em São Paulo e nos municípios vizinhos.

A melhora dramática na mortalidade infantil curiosamente não acompanha a melhora nos outros quesitos, pelo menos não de uma forma tão acentuada. Ainda que a cobertura de rede de esgoto tenha melhorado em todos os municípios, esta ainda apresenta índices baixos, como 14% em Embu-Guaçu e 25% em Itapequerica da Serra. A cobertura de rede de água inclusive sofreu um decréscimo em Embu-Guaçu, dado o grande aumento da população no município.

As **tabelas 12 e 13** apresentam os dados sócio-ambientais da Bacia do Guarapiranga em 1991 e 2000.

Tabela 12. Dados demográficos e ambientais dos municípios da Bacia do Guarapiranga em 1991

Municípios	População Total (1991)	Densidade demográfica (hab/km2)	Crescimento vegetativo médio anual % (1980/1991)	Taxa de urbanização (1991)	Cobertura da rede de água % (1991)	Cobertura da coleta de lixo % (1991)	Cobertura da rede de esgoto % (1991)	Mortalidade infantil ‰ (1991)
Embu	154.739	2.275,57	4,52	100,00	94,15	85,00	44,27	44,95
Embu-Guaçu	35.592	208,14	4,97	97,56	70,82	81,18	1,76	32,41
Itapecerica da Serra	84.757	258,41	3,97	98,96	80,07	95,00	10,67	40,13
São Paulo*	797.624	6.653,76	-	-	-	-	-	22,00
Média / sub-total	1.072.712	2.348,97	4,08	98,84	81,68	87,06	18,90	34,87
São Paulo	9.610.659	6.368,89	1,15	97,59	98,97	98,77	87,09	26,03
RMSP	15.369.305	1.908,99	1,86	97,84	96,38	97,06	79,17	28,96

*Distritos de Parelheiros, Cidade Dutra, Jardim Ângela, Capão Redondo, Jardim São Luís, Socorro

Fontes: IBGE (2000) e SEADE (2004)

Tabela 13. Dados demográficos e ambientais dos municípios da Bacia do Guarapiranga em 2000 e 2004

Municípios	População Total (2004)	Densidade demográfica em 2004 (hab/km ²)	Crescimento anual em % (2000-2005)	Taxa de urbanização (2005)	Cobertura da rede de água % (2000)	Cobertura da coleta de lixo % (2000)	Cobertura da rede de esgoto % (2000)	Mortalidade infantil ‰ (2004)
Embu	238.891	3513,1	2,90	100	95,19	98,46	57,82	13,45
Embu-Guaçu	70.461	412	4,45	97,92	63,84	89,42	14,13	7,79
Itapecerica da Serra	162.448	1194,5	4,69	98,99	85,90	96,18	24,88	14,25
São Paulo*	1.059.081	8.662,26	2,84 **	-	92,02	98,67	72,79	16,65
Média / sub-total	1.530.881	3.445,47	4,01	98,97	84,24	95,68	42,41	13,04
São Paulo	10.744.060	7120	0,60	92,46	99,42	99,46	89,01	14,25
RMSP	19.130.455	2376,1	1,39	95,06	97,51	98,91	82,77	14,37

*Distritos de Parelheiros, Cidade Dutra, Jardim Ângela, Capão Redondo, Jardim São Luís, Socorro (Fonte IBGE)

**Período 1991-2004 (fonte: SEADE)

Fontes: IBGE (2000) e SEADE (2004)

4.1.1.3 O Plano de Reassentamento de 1994

O Programa Guarapiranga foi precedido por um *Plano de Reassentamento*, elaborado pela *Unidade de Gerenciamento do Programa* (UGP), entidade criada especificamente para gerenciar as ações do programa, e que envolveu todas as agências públicas com ações previstas: CDHU, Prefeituras Municipais, SABESP, Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA) e CETESB.

O Plano de Reassentamento elaborado possui uma fase de prospecção, onde se analisa dados sócio-econômicos e demográficos referentes às populações-alvo do programa, incluindo duas pesquisas realizadas em favelas do Município de São Paulo, uma pela CDHU, e outra pela Prefeitura Municipal de São Paulo.

A partir de informações contidas nessas pesquisas, se elaborou um plano de remoções em lotes contendo diversas favelas, e as formas de atendimento das famílias atingidas. Por fim se detalha a forma de trabalho social que seguiria às remoções e ao reassentamento ali previsto.

Como observação da parte de conceituação do Plano de Reassentamento destacaria-se, o seguinte:

- Há uma preocupação anterior ao início do Programa Guarapiranga em se diferenciar os reassentamentos a serem executados com os reassentamentos regulares, como no caso de barragens e grandes obras públicas. O objeto favela é encarado dessa forma como fenômeno a ser trabalhado e não erradicado, o que representa um enorme avanço, particularmente no caso do estado, no enfrentamento da questão. É notável aqui a influência de

experiências anteriores realizadas por prefeituras no Brasil e em outros países do continente em urbanização de favelas, fator certamente mediado dentro da UGP pelos técnicos que representaram as autoridades locais.

- O reconhecimento da impossibilidade de se tratar o universo-alvo de uma forma fechada, ou seja, o reconhecimento da necessidade de intervenções individualizadas e a construção da demanda de forma evolutiva, conforme o aparecimento de algumas necessidades não previstas e o desaparecimento de outras previstas. De certa forma, essa postura prejudica o aspecto financeiro do projeto, já que os organismos financiadores internacionais exigem previsões “precisas” do montante de recursos a serem destinados, mas por outro lado, permite uma alta possibilidade de adaptação de soluções frente ao imponderável, e assim uma maior economia de recursos ao final. Essa postura, implicitamente, já reconhece a bacia como um universo heterogêneo, com populações e problemas sócio-ambientais urbanos de diversos matizes e origens, e não como um grande “passivo ambiental” da forma como era tradicionalmente abordada;
- Por fim, há uma indicação de participação das populações envolvidas quando se menciona uma possibilidade de “negociação” com os agentes interventores. Não se trata propriamente um processo de participação social, uma vez que essas populações não tiveram participação ativa na elaboração da política pública e dos projetos de intervenção que se seguiram, apenas puderam escolher entre uma ou outra opção previamente colocada pelos técnicos. Nem há indicação de que haveria algum fórum de

participação constante no decorrer do Programa, porém é nítido que esforços foram feitos no sentido de se evitar remoções traumáticas e autoritárias, e que no limite das condições impostas, as famílias poderiam optar entre permanecer ou se mudar da favela.

4.1.1.4 Perfil da população-alvo

No Plano de Reassentamento, se utilizou duas pesquisas realizadas em favelas do Município de São Paulo para se traçar o perfil das famílias da Bacia do Guarapiranga.

Uma destas pesquisas foi realizada pela CDHU, na favela Santa Lúcia, localizada no distrito de Jardim Ângela. Segundo a pesquisa, a favela tem origem na década de cinquenta, mas sofreu uma explosão demográfica durante os anos 80. As informações estão na **caixa 1**.

Caixa 1. *Perfil faz famílias moradoras da Favela Santa Lúcia, em pesquisa realizada pela CDHU (Fonte: UGP, 1994)*

- 44% das famílias tinham de 3 a 4 pessoas;
- 27,5% das famílias tinham de 5 a 6 pessoas;
- 90,6% possuíam residências com paredes de madeira aparelhada ou alvenaria, banheiro interno, medição individual de água e luz, e cômodos com destinação específica;
- 58% das famílias moravam há mais de 5 anos na favela;
- 56% estavam situadas no extrato de renda entre 0 e 2 salários mínimos. Outros 37% alcançavam de 2 a 5 salários mínimos;
- 48% estavam desempregados;
- 65% trabalhavam na região sul, onde se situa a favela;
- Dos 220 indivíduos pesquisados, 28% consomem de 30 a 60 minutos para se deslocar para o trabalho. Outra parcela significativa, correspondente a 36%, necessita de 60 a 120 minutos. O quadro abaixo resume as principais categorias.

Dos entrevistados com questões abertas do tipo vantagens e desvantagens em sair da favela, 57% disseram que seria vantajoso permanecer na favela pelos seguintes motivos:

- perda às referências já consolidadas no local em que está;
- não tem condições para pagar prestação;
- teme perder o investimento já realizado na moradia atual;
- receio de ser alojado em local pior, mais distante e sem apoio de serviços e de vizinhança e sem segurança;
- não deseja morar em apartamento;
- ficar longe do local de trabalho;
- conseguir transferência da escola para os filhos.

A Prefeitura de São Paulo também realizou pesquisas em 13 favelas do município situadas na região norte, alvo do programa PROCAV (*Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Viário e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale*), sob gestão da *Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente*, cujos resultados estão na **caixa 2**. A **tabela 3** compara os dados levantados pela CDHU e pela PMSP.

Caixa 2. *Perfil das famílias moradoras de favelas do Programa PROCAV da Prefeitura de São Paulo (Fonte: UGP, 1994)*

- Número de famílias por moradia: 1,12
- Renda bruta da casa: média: 3,20 salários mínimos

Perfil de emprego

- 27% trabalham no setor de serviço, sendo que 17% com registro em carteira
- 12% na indústria, sendo 11% com registro em carteira
- 10% na construção civil, sendo que apenas 3% são registrados em carteira
- 16% encontravam-se desempregados.

Distância do local de trabalho (tempo de deslocamento)

- 42% dispendem até 15 minutos
- 24% mais de 60 minutos

Distância de equipamentos sociais (tempo de deslocamento)

- creche, 44% levam menos de 15 minutos
- escolas (pré-escola e 1º grau), mais de 50% necessitam menos de 15 minutos
- feira e telefone público, a grande maioria dispense menos de 15 minutos
- parque e centro de saúde, a maioria necessita entre 15 a 30 minutos
- hospital, 30 a 45 minutos

Tipo de propriedade

- própria: 87,9%
- alugada: 3,7%
- cedida: 5,7%

Ação por reivindicações da comunidade

- age individualmente: 35%
- não sabe como agir: 21%
- procura uma liderança: 21%

Disponibilidade a sair

- 70% das pessoas entrevistadas estão dispostas a mudar para um conjunto habitacional, sendo que:
- 11% aceitam ir para qualquer bairro
- 40% optam a permanecer próximos ao bairro atual
- 22% gostaria de sair de São Paulo
- 6% não sairia de forma alguma do local atual

Tabela 14. *Comparação de algumas informações comuns coletadas em pesquisas em favelas realizadas pela CDHU e PMSP (Fonte: UGP, 1994)*

CDHU (Favela Santa Lúcia)	PMSP (Programa PROCAV)
Renda familiar	
<ul style="list-style-type: none"> 93% das famílias tinham uma renda mensal de 0 a 5 SM 	<ul style="list-style-type: none"> Renda média de 3,2 SM
Perfil empregatício	
<ul style="list-style-type: none"> 5,3% sem renda, sendo destes 48% por motivo de desemprego 	<ul style="list-style-type: none"> 27% trabalham no setor de serviço, sendo que 17% com registro em carteira 12% na indústria, sendo 11% com registro em carteira 10% na construção civil, sendo que apenas 3% são registrados em carteira 16% encontravam-se desempregados
Distância do local de trabalho	
<ul style="list-style-type: none"> 28% consomem de 30 a 60 minutos para se deslocar para o trabalho 36% necessita de 60 a 120 minutos 	<ul style="list-style-type: none"> 42% despedem até 15 minutos 24% mais de 60 minutos

Como as pesquisas são diferentes, alguns resultados apresentam informações de naturezas diferentes, mas não irrelevantes. Por exemplo, a pesquisa da CDHU apontou as vantagens e desvantagens que as famílias apontariam para morar na favela: basicamente se verificou o temor de perda de referências urbanas e de vizinhança, temor de prestações e taxas ou tarifas suplementares, temor de perda do valor já investido na atual residência, temor de piora nas condições de deslocamento para o trabalho e serviços públicos urbanos, no caso de uma mudança da favela para um conjunto habitacional.

Já na pesquisa da PMSP, verificou-se apenas a disponibilidade de mudança demonstrada pelas famílias em questões fechadas, o que resultou numa maioria (70%) disposta a mudar da favela para um conjunto habitacional, de preferência na mesma região da favela.

Em dados precisos, as pesquisas mostram um perfil razoavelmente semelhante no padrão de renda familiar, mas algumas diferenças no perfil empregatício. A pesquisa da CDHU não verificou as origens da renda familiar, mas constatou um percentual de 5,3% de desempregados, bem menor que a média de desemprego da pesquisa da PMSP, de 16%. A pesquisa da PMSP, realizada em favelas da zona norte do município, mostra que a maioria trabalha no setor de serviços, com registro em carteira.

4.1.1.5 A ação da CDHU

O objeto dos chamados assentamentos precários foi incluído dentro do *Sub-programa 3 – Recuperação Urbana*, executado por parte do Estado de São Paulo pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) em parceria com as prefeituras. Dentro do *Sub-programa 3*, foram executadas ações dentro de duas linhas programáticas:

1. Urbanização de favelas e adequação de infra-estrutura;
2. Reassentamento de famílias.

No âmbito da *linha 1* (Urbanização de favelas e adequação de infra-estrutura), a CDHU agiu nos municípios de Embu, Embu-Guaçu e Itapequerica da Serra. O município de São Paulo esteve sob responsabilidade da Prefeitura Municipal, que conta com mais recursos materiais e humanos. As

intervenções se concentraram na melhoria de infra-estrutura ambiental: redes de água, esgotamento sanitário e sistemas de drenagem, bem como permitir o acesso ao sistema de coleta de lixo (CDHU, 2001).

Dessa forma, fez-se necessário a construção de novas estruturas urbanas, como vias, vielas, novos acessos às habitações, canalização de córregos, e também construção de novas unidades habitacionais. Essas ações provocaram a relocação de famílias dentro dos núcleos, e remoções de famílias assentadas em áreas de riscos ambientais ou de influência de obra de infra-estrutura (CDHU, 2001).

Em números gerais da linha urbanização de favelas, nos municípios de Embu, Embu-Guaçu e Itapequerica da Serra – cujas intervenções foram executadas pela CDHU – foram atendidas até abril de 2000, 2.390 famílias em 2.360 domicílios. As intervenções incluem relocação dentro do próprio núcleo, reassentamento, trocas de unidades habitacionais negociadas dentro do núcleo, reformas parciais, reformas gerais, unidades sanitárias, somente urbanização (CDHU, 2001).

Além das melhorias, houve um número de novas UHs executadas dentro dos próprios núcleos, ou em loteamentos separados (caso do Parque Santa Amélia, em Itapequerica da Serra).

No âmbito da *linha 2* (reassentamento de famílias), a CDHU disponibilizou unidades em conjuntos habitacionais especificamente e parcialmente construídos para o atendimento do Programa Guarapiranga. De 1992 até 2000, foram entregues 2.444 unidades em conjuntos habitacionais ou em unidades isoladas, além de cartas de crédito para reassentamento nos quatro municípios incluídos no Programa.

A **tabela 15** mostra os quantitativos de novas unidades construídas em conjuntos habitacionais e favelas nos municípios de Embu, Embu-Guaçu, Itapequerica da Serra e São Paulo.

Tabela 15 *Quantitativo de UHS construídas em núcleos de favela ou em locais separados nos municípios de Embu, Embu-Guaçu, Itapequerica da Serra e São Paulo*

MUNICÍPIO	Nº DE NOVAS UHS DENTRO DAS FAVELAS	Nº UHS EM CONJUNTOS HABITACIONAIS
EMBU	196	263
EMBU-GUAÇU	14	14
ITAPECERICA DA SERRA	200	81
SÃO PAULO	-	2.086
TOTAL	410	2.444
TOTAL GERAL	2.854	

Fonte: CDHU (2001)

4.1.1.6 A ação da Prefeitura Municipal de São Paulo

A Prefeitura Municipal de São Paulo, diferentemente das outras prefeituras envolvidas no Programa Guarapiranga, teve uma participação ativa e com números significativos nas ações de urbanização de favelas e reassentamentos dentro do município. No caso da linha de reurbanização de favelas, atuou como responsável exclusiva das ações dentro do município, sem o apoio da CDHU.

Segundo a PMSP (2000), se executou um conjunto de intervenções de 1996 a 2000 em 23 favelas, atingindo 12.826 famílias diretamente, com as obras de urbanização e com 405 novas UHS construídas nos núcleos. A **tabela 16** mostra os quantitativos de UHS construídas em núcleos de favela e loteamentos irregulares pela PMSP.

Tabela 16. Quantitativo de novas UHS construídas pela PMSP em núcleos de favelas e loteamentos irregulares em São Paulo

Nº DE FAMÍLIAS ATENDIDAS PELA URBANIZAÇÃO	NOVAS UHS DENTRO DAS FAVELAS	Nº DE FAMÍLIAS REASSENTADAS NA FAVELA	UHS EM CONJUNTOS HABITACIONAIS
12.826	405	172	528
Total de UHS	13.931		

Fonte: PMSP, 2000

Na área de reassentamento, a PMSP teve uma atuação mais limitada que a CDHU, se restringindo a 528 UHs em três novos conjuntos habitacionais. No município de São Paulo, a CDHU foi a principal promotora de unidades habitacionais novas em conjuntos habitacionais, oferecendo um total de 2.086 UHs.

Ao final do programa, nota-se alguns aspectos de evolução das políticas públicas no tratamento da questão dos mananciais nos aspectos técnicos e gerenciais. Tanto a CDHU como a PMSP fazem questão de ressaltar a “mudança de mentalidade” do Estado e Prefeitura durante a vigência do programa, assumindo os passivos urbanos existentes e propondo soluções realistas.

Os números gerais não chegam a impressionar se forem analisados unicamente os quantitativos de novas habitações executadas no programa: 16.180 novas unidades habitacionais e domicílios em favelas beneficiados por reformas e urbanização – dado o número de aproximadamente 400.000 pessoas vivendo precariamente em loteamentos irregulares e favelas na Bacia do Guarapiranga, só no município de São Paulo, segundo a PMSP (2000), mais 2972 novas unidades habitacionais nos conjuntos habitacionais, totalizando 19.152 UHs para todo o programa.

Mas se forem analisados os benefícios indiretos das melhorias nas áreas de saneamento, transportes e intervenções para a melhoria da qualidade urbana (praças, espaços públicos e de lazer), o benefício do Programa torna-se bem maior e mais visível. A **tabela 17** resume os totais de UHS construídos pela CDHU e pela PMSP durante o Programa Guarapiranga.

Tabela 17. Total de UHS oferecidas pela CDHU e PMSP para reassentamento e urbanização de favelas e loteamentos irregulares

CONJUNTOS HABITACIONAIS	
	Novas UHs em conjuntos habitacionais
CDHU	2.444
PMSP	528
TOTAL	2.972
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	
	Novas UHs em favelas e domicílios beneficiados por urbanização
CDHU	2.249
PMSP	13.931
TOTAL	16.180
TOTAL DA CDHU	4.693
TOTAL DA PMSP	14.459
TOTAL GERAL DO PROGRAMA	19.152

Fonte: CDHU (2001) e PMSP (2000)

Tabela 18. Imagens de favelas urbanizadas pela CDHU (fonte: CDHU, 2002)

**OBRAS EM FAVELAS
URBANIZADAS PELA CDHU
NOS MUNICÍPIOS DE
EMBU, EMBU-GUAÇU E
ITAPECERICA DA SERRA**

Seqüência de imagens mostrando as situações de risco e precariedade encontradas nas comunidades e as intervenções da CDHU, priorizando infra-estrutura urbana e ambiental, ilustrando as novas unidades habitacionais construídas dentro da favela e a necessidade de reassentamento devido aos novos espaços abertos.

Tabela 19. Imagens de favelas urbanizadas pela CDHU (fonte: CDHU, 2002)

<p>JARDIM SAMPAIO (Itapecerica da Serra)</p> <p>Favela urbanizada pela CDHU, com intervenções de grande porte, principalmente no viário</p>
<p>NIÇALVES (Itapecerica da Serra)</p> <p>Favela urbanizada pela CDHU no mesmo conceito do Jd. Sampaio</p>

Tabela 20. Imagens de favelas urbanizadas pela CDHU (fonte: CDHU, 2002)

NIÇALVES
(Itapecerica da Serra)

BUSER
(Embu)

Favela urbanizada pela CDHU, onde se utilizou o recurso de implantar várias novas tipologias dentro da comunidade.

SADIE
(Embu)

Favela urbanizada pela CDHU em área com problemas geotécnicos. A necessidade de muros de arrimo gerou a implantação de novas tipologias e reassentamento.

Tabela 21. Favelas urbanizadas pela Prefeitura de São Paulo

Vista Alegre			Kagohara	Iporanga	FAVELAS URBANIZADAS- PMSP (fonte: PMSP, 2000) Favelas urbanizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo – exemplos de espaços públicos criados
Vista do Centro Comunitário		FAVELA SANTA LÚCIA – PMSP (fonte: arquivo do autor) Favela Santa Lúcia, urbanizada pela prefeitura municipal de São Paulo. Exemplo de comunidade visitada onde os moradores demonstraram grande grau de coesão interna e organização. Não há presença de crime organizado, apesar de se situar numa região considerada violenta da cidade.
Vista das ruas e vielas internas da favela

Tabela 22. Conjunto habitacional “Campo Limpo G” da CDHU (fonte: arquivo pessoal do autor)

CAMPO LIMPO G - CDHU

Último conjunto construído pela CDHU para o Programa Guarapiranga (finalizado em 2002), localizado em área próxima a corredores de ônibus e bem dotado de infraestrutura urbana. Observa-se no geral um grande descuido com os espaços públicos, e uma ausência grande pessoas nestes espaços. Os portões de entrada estão depredados, e há notícia que existem conflitos com outras comunidades do entorno, que utilizam a área do conjunto como passagem. O Centro de Apoio Condominial está abandonado e depredado há mais de 4 anos. Todos os moradores com os quais houve contato eram oriundos de favelas e não compradores de unidades por meio dos chamados “contratos de gaveta”. Nesse conjunto observa-se uma proliferação de grades nos corredores dos blocos.

Tabela 23. Conjunto habitacional “Santo Amaro C” da CDHU (fonte: arquivo pessoal do autor)

SANTO AMARO C - CDHU
(Valo Velho)

Este conjunto construído pela CDHU é o único que possui prédio alto (10 pavimentos) com elevadores, além das tipologias padrão de 5 pavimentos. A área ocupada é muito extensa, e praticamente está dividida em duas colunas de transposição razoavelmente difícil. A área do conjunto está cercada, e o acesso é controlado por porteiros. Observa-se uma quantidade de pessoas circulando nas áreas comuns, bem como uma grane quantidade de crianças brincando, ainda que não haja espaços de lazer qualificados. A presença da nascente dentro da área do conjunto, em princípio, parece valorizada pelos moradores, já que se encontra em boas condições de preservação. Chama atenção a quantidade de garagens particulares construídas informalmente nas áreas comuns. O Centro de Apoio Condominial (CAC) dos edifícios de 5 pavimentos encontra-se abandonado e depredado há mais de 4 anos.

Tabela 24. Conjunto habitacional “Santo Amaro A” (fonte: arquivo pessoal do autor)

SANTO AMARO A - CDHU (Feitiço da Vila)			
<p>Conjunto mais antigo dos construídos pela CDHU para o Programa Guarapiranga, obedece alguns padrões de projeto muito utilizado no início dos anos noventa, como a tipologia única em prédios de 5 pavimentos, grande quantidade de taludes dado a heterogeneidade do terreno, e espaços comuns reduzidos e pouco trabalhados e divisão em vários condomínios cercados.</p> <p>A comunidade é heterogênea, observa-se desde uma interação grande e constante entre vizinhos até situações de semi-abandono, inclusive com blocos “pichados” e descuidado com equipamentos comuns, como lixeiras.</p> <p>As pessoas com as quais houve contato eram oriundas de favelas e demonstraram grande satisfação em viver no conjunto, inclusive com grande satisfação aos serviços básicos de saúde e educação dos arredores.</p>

4.1.1.7 Metodologia de ação e conclusões preliminares sobre o programa

Segundo a CDHU (2001:14), os projetos de intervenções em favelas deveriam partir de um diagnóstico local para “conhecimento das condições e oferta de serviços públicos e infra-estrutura urbana”, estando inclusive o serviço de elaboração de diagnóstico relacionado nos termos de referência. Porém, no planejamento das ações, não foi definida uma etapa específica para a correta elaboração destes diagnósticos, que foram contratados e elaborados junto com os projetos de urbanização.

A própria CDHU (2001) reconhece que houve uma “defasagem na realização dos projetos e na execução das obras” dado o desconhecimento das reais condições do assentamento na etapa de projeto. Assim, os limites das áreas de intervenção foram definidos com os mesmos limites das sub-bacias hidrográficas, e nelas foram eleitas prioridades de ação e áreas sensíveis, que foram submetidas à aprovação da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP) e prefeitura envolvidas.

Vários outros entraves legais e institucionais são citados pela CDHU (2001) para o não cumprimento adequado das ações previstas, dentre elas a falta de estrutura das prefeituras, o sub-dimensionamento das verbas e o “desconhecimento do BIRD da realidade local” e a legislação ambiental.

Os projetos foram elaborados até o estágio de “projeto básico”, e eram desenvolvidos no decorrer das obras, de acordo com novas variáveis surgidas em canteiro e a própria dinâmica de transformação da favela. Os projetos de urbanização constituíram-se basicamente de propostas de

saneamento com implantação de redes de infra-estrutura, que levariam a uma “reorganização do espaço ocupado”, sem deixar de trabalhar as habitações, inclusive com a inclusão de novas unidades habitacionais dentro da favela.

Após a conclusão de 90% das obras especificadas em contrato, a CDHU repassava os serviços concluídos às prefeituras, que assumiam a responsabilidade de manutenção.

Segundo a CDHU (2001:36), o diagnóstico e a participação comunitária do programa esteve a cargo da área social da CDHU, que a executou seguindo as seguintes atividades na fase de projeto:

- Reconhecimento da área de intervenção, grau de organização dos grupos e equipamentos existentes na área;
- Apresentação e divulgação do Programa para os moradores e possíveis parceiros na área pública e privada;
- Levantamento de bases cadastrais que identificam famílias e domicílios;
- Apresentação do projeto e incorporação das alterações sugeridas pelos moradores conforme viabilidade técnica e recursos;
- Sensibilização para organização dos moradores, e indicação de comissões representantes por núcleo.

Na fase de obras, as atividades foram:

- Negociação com as famílias para definição dos seus domicílios;
- Planejamento e execução de remoções;
- Orientação às famílias quanto à destinação das unidades no núcleo ou nos conjuntos habitacionais;
- Indicação de alternativas provisórias, como aluguel e acompanhamento;
- Vistorias e visitas domiciliares às obras;
- Orientação às famílias em relação aos contratos de posse e venda de imóveis;

Apesar dos esforços em manter a população informada sobre os projetos de urbanização, inclusive como item do Programa Guarapiranga, é visível, ao menos a partir da leitura dos relatórios técnicos da CDHU, que a participação local enfrentou limitações sérias.

Além dos fatores alegados pelos técnicos da CDHU, como legislação ambiental restritiva (referindo-se à Lei dos Mananciais de 1975, que veta qualquer tipo de infra-estrutura urbana naquela região) e da falta de verbas adequadas para enfrentar a realidade local, nota-se, sobretudo, uma ausência de estratégia naquilo que se entende por participação social nas várias etapas de implementação do programa.

IMPARATO *et alli* (2003), porém, enxerga o processo participatório do Programa Guarapiranga no geral como positivo, ao gerar a quebra de barreiras – como a falta de confiança no Estado, apatia e submissão – ao longo do desenvolvimento das obras. O autor, ligado ao BIRD, chama a atenção para o que chama de “reação em cadeia” por parte dos membros das comunidades-alvo, que começa a se iniciar quando os impactos das obras passam a ser sentidas pela comunidade, e a partir daí passam a exigir mais serviços, além da melhora dos existentes.

Os próprios técnicos da Prefeitura de São Paulo que estiveram à frente do Programa mencionam o fenômeno de mudança de mentalidade das pessoas ao longo do processo de obras, o que geraria um sentimento de “afeição, pertencimento e orgulho” dos moradores em relação à comunidade (IMPARATO *et alli*, 2003:343)

Não há qualquer menção às ações públicas no sentido de se manter os ganhos do Programa após o seu término, tanto no sentido físico da infraestrutura implantada, como no sentido do capital social a ser desenvolvido como legado desse novo “sentimento de pertencimento” que a prefeitura identifica nos moradores. Nas palavras de uma técnica da CDHU, ao final parece mais que o Estado abandonou a população ao invés de finalizar o programa.

4.1.2 O Programa Favela-Bairro, da cidade do Rio de Janeiro

Segundo SILVA JUNIOR (2006), o Programa Favela-Bairro tem suas origens diretamente relacionadas ao Plano Diretor sancionado pelo Prefeito Marcello Alencar em 1992 e posteriormente transformado em políticas públicas na gestão do Prefeito César Maia (1993-1996). Foi criado o *Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares* – GEAP, que formulou linhas de ação pública nos seguintes eixos: Regularização de Loteamentos; Regularização Fundiária e Titulação; Novas Alternativas; Morar Carioca; Morar Sem Risco e o Favela-Bairro.

O objetivo do Favela-Bairro, segundo o GEAP, seria “construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer as condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade”. Prevvia também ações de reassentamento apenas quando estritamente necessárias, além da adesão dos moradores e a introdução de valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro (GEAP, 1993 *apud* SILVA JUNIR, 2006).

Segundo Sérgio Magalhães, Secretário Executivo do GEAP, Secretário Extraordinário de Habitação e Secretário Municipal de Habitação de 1993 até 2002, no Programa Favela-Bairro procurou-se “tratar a favela como um todo, mediante um conjunto de ações completas, ressaltando-se a importância da perspectiva de integração da favela à cidade.”

“Magalhães considera uma questão fundamental, presente na formulação do Programa, o reconhecimento de uma espacialidade – a favela – que até então era dada como anárquica e considerada insuficiente como habitat, como *locus* possível de intervenções amplas e abrangentes, construindo, entre outras ações, infra-estruturas, equipamentos, e ao mesmo tempo preservando os valores mais fortes dessa espacialidade pré-existente. Isso, do ponto de vista da doutrina urbanística, é uma inflexão monumental, que não se coaduna com a doutrina anterior de pensar que o saber acadêmico da arquitetura deveria sobrepor-se aos saberes populares”. (SILVA JUNIOR, 2006:54)

O mesmo Sérgio Magalhães, em entrevista a SILVA JUNIOR (2006), afirma que mesmo recém implementado, e ainda sem o financiamento do BID, o Programa rapidamente alcançou visibilidade e resultados considerados significativos devido às “primeiras favelas a receberem o Programa terem sido muito bem escolhidas, pois havia a preocupação em tornar o Favela-Bairro presente em todas as áreas da cidade e também em iniciá-lo a partir de favelas que já haviam recebido outros programas de urbanização, tornando mais rápida, por parte da população, a percepção das melhorias” (SILVA JUNIOR, 2006:60). A frase chama a atenção para uma possível intencionalidade no sentido de se procurar visibilidade política às ações do programa.

No entanto, na mesma entrevista, Sérgio Magalhães afirma que o que houve “não foi uma preocupação com um ganho de visibilidade inicial do Programa, mas sim com as possibilidades de que ele fosse bem-sucedido, essa sim condição para sua futura expansão” (SILVA JUNIOR, 2006:60).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento entra com financiamento no valor de US\$ 300 milhões em dezembro de 1995 (sendo US\$ 192 milhões destinados ao Favela-Bairro), o que deu possibilidade ao Programa de intervenção muito mais ampla nas favelas do Rio de Janeiro.

Para FIORI *et alli* (2000) o Programa Favela-Bairro basicamente se comprometeu a atender às necessidades básicas da coletividade na favela, com a implantação de equipamentos, serviços e o suporte físico necessário para garantir uma melhora na qualidade de vida, sem haver um compromisso mais sério com o que chama de erradicação da pobreza. Para os autores, o Programa Favela-Bairro ancora-se em conceitos de exclusão e segregação física, "introduzindo na cidade informal os mesmos materiais e elementos urbanos que estão presentes na cidade formal: infra-estrutura, serviços urbanos, educação, coleta de lixo, etc." (FIORI *et alli*, 2000:59).

Tabela 25. Números gerais do Programa Favela-Bairro (fonte: FIORI, 2002)

FASE	NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS	NÚMERO DE BENEFICIADOS	ÁREA AFETADA (HECTARES)
Fase 1	15.058	55.251	158,40
Fase 2	28.782	97.825	247,30
Fase 3	25.386	83.945	298,29
TOTAL	69.226	237.021	703,99

Fonte: SMH, 1999 *apud* FIORI *et alli*, 2000:62

4.1.2.1 Fases de implementação das intervenções

Segundo FIORI (2000), o Programa Favela-Bairro se divide em quatro etapas de projeto:

1. Diagnóstico;
2. Plano de intervenção;
3. Pré-projeto
4. Projeto executivo

A **etapa 1 – diagnóstico**, é composta pelos estudos que levantam em detalhes as necessidades, características e situação da comunidade. São feitos levantamentos e entrevistas em campo com indivíduos moradores e associações locais. Elabora-se a partir daí um perfil da comunidade em detalhes: sua área e limites físicos, status legal, características culturais e históricas, situação de saneamento e infra-estrutura, acessibilidade, acesso a serviços públicos básicos, lazer, tipos de uso do solo, demografia, potenciais de expansão, organização comunitária, vegetação, áreas de risco e problemas ambientais.

A **etapa 2 – plano de intervenção**, define-se como o primeiro conjunto de propostas baseado no diagnóstico, desenvolvidas por meio de discussão com a comunidade. É definida a extensão da intervenção como um todo, os tipos de intervenção necessárias e os locais das intervenções. Este plano é

submetido à aprovação da prefeitura, que prepara material de apresentação para discussão com a comunidade.

A **etapa 3 – pré-projeto** é o desenvolvimento do projeto aprovado pela comunidade. É realizado um amplo levantamento geológico e topográfico da comunidade, e os custos da intervenção são levantados nesta fase. São feitos os primeiros esboços das obras de infra-estrutura, que servem como base para avaliação técnico-financeira da intervenção.

A **etapa 4 – projeto executivo** é o projeto detalhado da intervenção completa.

Segue-se após a etapa de projeto, a implementação e manutenção das intervenção, que são processos extremamente dinâmicos, uma vez que envolvem intensas negociações em campo com os moradores das comunidades durante as obras, mesmo que as decisões tenham sido tomadas em assembléias.

O programa também instituiu o que chama de POUSO (Posto de Orientação Urbanística e Social), que se trata de unidades com várias representações de serviços públicos destinadas a auxiliar a comunidade na etapa de adaptação entre o fim das obras e o retorno à vida normal. Tem o objetivo de assegurar o uso adequado das novas estruturas e espaços públicos.

4.1.2.2 Conclusões preliminares sobre o programa

Ao apontar os benefícios e falhas do Programa Favela-Bairro, FIORI *et alli* (2000), destaca:

- Ao serem perguntados sobre a eficácia do Programa Favela-Bairro em atender às necessidades das famílias mais necessitadas, os entrevistados moradores das favelas reconheceram uma certa limitação do programa, uma vez que este se destinava ao atendimento das necessidades mais coletivas, ao invés de demandas particulares de grupos ou indivíduos mais vulneráveis ou em situação de pobreza mais extrema;
- Uma crítica bastante comum entre os entrevistados foi a ênfase do programa nos melhoramentos físicos em prejuízo das necessidades sociais, culturais e econômicas dos residentes. Assim, segundo a percepção da população, são importantes os melhoramentos nas condições ambientais locais, mas houve falha na necessidade de se aumentar a renda, ter mais acesso a trabalho e a atividades culturais. Outro ponto apontado pelos residentes, foi o fraco desempenho do programa em implementar uma estrutura de saúde pública e educação dentro das favelas;
- As oportunidades de participação dos moradores na formulação dos projetos do Favela-Bairro são limitadas e variam de acordo com a intervenção. Não há mecanismo instituído para identificar quem são os residentes mais vulneráveis e identificar suas necessidades específicas e suas causas de pobreza, nem mesmo um mecanismo

que encoraje esses grupos ou indivíduos a participarem nas fases iniciais do projeto, uma vez que são aqueles que tradicionalmente estão menos dispostos a participar. Inexiste no programa o reconhecimento desta heterogeneidade dentro da favela;

- O monitoramento de progresso e impactos do programa, no sentido de se avaliar o sucesso em integrar a favela à cidade, apesar de ter uma metodologia estabelecida, revelou-se inadequado. Os métodos avaliam o acesso à infra-estrutura e serviços antes e após a implantação das melhorias, mas não capturam as mudanças nos preços da terra, valores imobiliários, rotatividade residencial, nem avaliam se os grupos mais vulneráveis foram afetados negativamente com o programa.

Já para BRAKARZ (2002), que escreve sob a perspectiva de um funcionário do BID, os impactos do Programa Favela-Bairro são extremamente positivos. É óbvio que se trata de uma ótica oficialista, uma vez que Brakarz é técnico do BID. Para o autor os impactos do programa são os seguintes:

- Melhora na qualidade de vida dos residentes das comunidades e seu entorno;
- Melhora nas condições de saúde devido à melhora das condições ambientais e sanitárias;
- Impactos econômicos observáveis pelo aumento dos valores imobiliários na favela. O valor da propriedade aumentou entre 80 e 120 % nas favelas que fizeram parte do programa;

Estes impactos derivam das melhorias propostas pelo programa, tais como:

- Melhor acesso à água potável, saneamento, drenagem, ruas acessíveis, coleta de lixo, parques, áreas de recreação e prática desportiva;
- Redução dos riscos sociais, à saúde e ao meio ambiente aos quais a população estava exposta;
- Prevenção e redução dos riscos de relacionados à pobreza nos grupos mais vulneráveis (crianças, adolescentes, mulheres chefes de família) para aqueles que receberam suporte dos serviços sociais municipais;
- Oportunidades para crianças e jovens se engajarem em recreação e esportes, prevenindo a delinquência;
- Melhoras na saúde e educação devido aos centros de saúde e atividades de treinamento e capacitação.

RANDOLPH (1996) faz uma crítica um pouco mais contundente, abordando pontos como a titularidade fundiária que, segundo o autor, não é atacado, e padrões existentes de segregação (inclusive discriminação) social, que não são objeto de intervenção. Escreve o autor:

“Em relação à Inserção nos Mercados, as medidas pouco devem provocar em relação à exclusão/inclusão na sua parte formal (trabalho, consumidor, investidor, tomador de empréstimo etc.) da mesma maneira como em Acessibilidade e Circulação as formas mais sofisticadas de comunicação (telefonía, etc.) não são contempladas.

Em relação ao Conforto Ambiental e Urbanístico as medidas apenas podem reduzir os riscos mais iminentes; a precariedade deste conforto tem sua origem na própria história da ocupação das áreas e parece de difícil correção. Na categoria Desenvolvimento Humano-Social caberia ainda uma melhor apreciação da disponibilidade do acesso a equipamentos e serviços no entorno da favela - onde segregação e discriminação social, preconceitos, etc., podem tornar difíceis seu verdadeiro usufruto; particularmente grave apresenta-se, em muitas favelas, o quadro da situação da criminalidade e violência (p.ex. narcotráfico) que cria uma forma própria de exclusão; seu combate certamente é o mais difícil e necessitaria uma atuação a longo prazo. Enfim, as limitações à Expressão Política da população favelada restringem sua participação ativa nas instituições democráticas; e vice-versa: as restrições à participação (desde a situação em relação a Autonomia e Ambiente Cotidiano, sua Inserção nos Mercados etc.), que têm várias origens, permitem a população apenas uma restrita expressão política." (RANDOLPH, 1996:17)

Para esta pesquisa é muito importante observar o ponto de vista de Randolph, já que o autor se refere a dimensões pouco observadas nas análises oficiais, particularmente aquelas ligadas ao agente financiador, e também dos arquitetos, que tendem a se concentrar na esfera das intervenções físicas das urbanizações. Itens como discriminação, grau de relação da comunidade com o crime organizado e a relação dos habitantes da favela com equipamentos públicos e privados **do entorno urbano** dão uma dimensão exata do grau de capital social atingido a partir da política pública, e numa análise ainda anterior, deveriam ser itens de monitoramento constante como indicadores que responderiam a um dos principais objetivos do Programa Favela-Bairro: a integração favela-cidade formal.

4.1.3 *O Programa de Obras Con Saldo Pedagógico, atual Programa de Obras Con Participación Ciudadana, da cidade de Bogotá*

A cidade de Bogotá, capital da Colômbia, tem aproximadamente 7 milhões de habitantes. No início dos anos noventa, a cidade enfrentava uma grave crise de infra-estrutura, que incluía quedas constantes de energia, e um grande retrocesso nas coberturas de água e eletricidade, mesmo após ter sido objeto de grandes investimentos na década anterior. O governo local enfrentava uma crise de representatividade, com escândalos de corrupção que culminaram na prisão do prefeito em 1991. O nível de criminalidade também era um dos mais altos da Colômbia, e as finanças municipais apresentavam situação falimentar, sem nenhuma capacidade de endividamento. (GILBERT, 2006)

A qualidade da governança local mudou radicalmente a partir de 1993. Uma série de bons administradores públicos colocou as finanças em ordem, investiu em obras públicas, melhorou o transporte público, levou serviços e urbanidade a assentamentos precários; melhorou o policiamento da cidade, dos espaços públicos e do trânsito; construiu uma série de novos edifícios públicos e sistemas de transporte público, e a auto-estima dos cidadãos foi bastante trabalhada. Essa série de mudanças nas políticas públicas transformou Bogotá num exemplo para as cidades latino-americanas segundo a ONU, juntamente com Porto Alegre e Curitiba. (GILBERT, 2006)

4.1.3.1 Antecedentes e evolução histórica da administração pública em Bogotá

Segundo ROJAS (2002), é a partir de 1992 que se lançam as bases para o futuro desenvolvimento da cidade em bases participativas e sustentáveis. A eleição do prefeito Jaime Castro (1992-95) do Partido Liberal trouxe uma série de reformas na administração pública no sentido da descentralização do poder local. O prefeito conseguiu aprovar um regime legal para a cidade, antes inexistente, o *Estatuto Orgânico*, além de implementar ações, já previstas na constituição nacional, de dividir o território municipal em localidades com conselhos de gestão eleitos pelos moradores e uma espécie de sub-prefeito indicado pelo prefeito municipal a partir de uma lista tríplice que é fornecida pelos conselhos locais. Cada "localidade" tem um Plano de Desenvolvimento Local e orçamento cuja elaboração conta com a participação dos moradores.

Essa nova estrutura administrativo-legal e política da cidade excluiu os vereadores de cargos em empresas e órgãos públicos, removendo-os, portanto, dos processos de contratação, o que acabou eliminando a maior fonte de corrupção nos setor público municipal.

A eleição de 1994 acabou afirmando essa nova ordem social e institucional ao tornar eleito o prefeito Antanas Mockus, professor universitário que realizou uma das campanhas mais baratas da história política da Colômbia, um país com tradição em mobilizar grandes máquinas eleitorais. Foi eleito com 64 % dos votos por uma coligação de esquerda. (ROJAS, 2002)

A gestão de Mockus (1995-1997) foi marcada pela formulação de políticas sob o emblema do que chamava de “cultura cívica”: ao contrário da tradição de se submeter os objetivos políticos de desenvolvimento às intervenções nas áreas de finanças ou infra-estrutura, o prefeito Mockus perseguia as intervenções nos “hábitos culturais dos cidadãos”. Como ele mesmo definiu:

“(...) a modificação consciente dos hábitos e crenças da comunidade é um componente crucial da gestão pública e da agenda comum entre governo e sociedade civil.” (MOCKUS *in* ROJAS, 2002:9)

Esse período ficou enormemente marcado por políticas de educação cívica em relação ao trânsito, à economia de água e ao combate à violência. Apesar da aparente ausência de obras de impacto, a gestão de Mockus foi um sucesso tão grande que o credenciou à disputa pela presidência do país em 1996.

O período seguinte (1998-2000), sob gestão do prefeito Enrique Peñalosa foi mais pragmático, e marcado pelas ações de melhoramento e criação de espaços públicos, na crença que estes espaços são “capazes de formar e refinar o conceito popular de democracia”. Na sua gestão houve grandes avanços no transporte público, nos espaços para pedestres, equipamentos para idosos, incorporação de assentamentos precários na cidade legal, equipamentos educacionais, parques públicos e ciclovias. O projeto *Transmilenio*, um sistema de ônibus articulados de alta capacidade, foi implementado nessa gestão, mudando radicalmente a paisagem urbana e a forma e a qualidade dos deslocamentos na cidade, assim como a instituição do famoso *día sem automóvel*, premiado pela ONU e imitado por diversas cidades do mundo. (ROJAS, 2002)

Antanas Mockus é eleito novamente para o período 2001-2003. Além do retorno da agenda de construção da cultura cívica, sua segunda gestão ficou bastante marcada pela diminuição dramática dos índices de violência, levando Bogotá a índices bastante baixos em comparação com outras cidades latino-americanas. (ROJAS, 2002)

A tabela 8 resume o enfoque das três administrações municipais de Bogotá no período em questão.

Tabela 26. Resumo dos planos de governo da cidade de Bogotá entre 1995 e 2003 (fonte: ROJAS, 2002)

PERÍODO	PLANO DE GOVERNO	ENFOQUE CONCEITUAL
1995-1997	<i>Formar Ciudad</i> (Antanas Mockus)	Estratégia da formação da cultura cidadã e de relacionamento direto (sem intermediação clientelista) entre as Juntas de Ação Comunal com as instituições públicas, particularmente com o Departamento Administrativo de Ação Comunal.
1998-2000	<i>Por la Bogota que queremos</i> (Enrique Peñalosa)	Melhorar e fortalecer as relações que se estabelecem entre as comunidades, usando como meios a construção ou a reabilitação dos espaços públicos dos bairros. Promover a governabilidade local.
2001-2003	<i>Bogota para vivir todos del mismo lado</i> (Antanas Mockus)	Estratégia para a construção de territórios eqüitativos e inclusivos e uma cidadania ativa, capaz de gerar o aumento do capital social , que contribua à formação e fortificação da cultura democrática dos habitantes.

Fonte: PREFEITURA DE BOGOTÁ (2003)

Uma das ações mais marcantes da Prefeitura de Bogotá neste período, e fundamental para a implementação de um sistema participativo local, é a institucionalização dos *UPZs – Unidad de Planeamiento Zonal*. São unidades territoriais conformadas por um conjunto de bairros tanto no perímetro urbano como em áreas de expansão que mantêm “unidade morfológica ou funcional”. Trata-se de um instrumento de planejamento em escala vicinal. A **figura 16** mostra a cidade de Bogotá divida em UPZs. (PREFEITURA DE BOGOTA, 2003)

Figura 16. Divisão da cidade de Bogotá em UPZs (Fonte: PREFEITURA DE BOGOTA, 2003)

4.1.3.2 Características do *Programa de Obras Con Saldo Pedagógico*, atual *Programa de Obras Con Participación Ciudadana*

O *Programa de Obras con Saldo Pedagógico* é, na verdade, uma série de concursos promovidos pela Prefeitura de Bogotá desde 1996, portanto desde a primeira gestão de Antanas Mockus. Os concursos são abertos a todas as organizações cívicas e comunitárias que desejem desenvolver seus projetos. O objetivo é a construção e/ou reabilitação de espaços públicos locais. O prêmio é o financiamento do projeto pela prefeitura de Bogotá (em torno de 30.000 dólares em média por projeto).

O programa se insere no *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PMIB*, e se destina prioritariamente aos espaços públicos, particularmente dentro de UPZs (*Unidades de Planeamiento Zonal*) consideradas “residenciais de urbanismo incompleto”¹². De 1996 a 1999 foram financiados 592 projetos dentre 2.121 participantes, formando 1.029 organizações e 2.058 dirigentes comunitários. O ano de 2000 contaria com 1.200 participantes e 400 projetos financiados, formando 2.400 dirigentes comunitários. Entre os projetos apresentados e financiados estão parques, áreas de lazer, calçadas de pedestres, passarelas, bulevares e pequenas praças. Além disso, este programa colabora na manutenção e construção

¹² Das 122 UPZs que formam a cidade de Bogotá, 26 são do tipo “Residencial de Urbanismo Incompleto” (PREFEITURA DE BOGOTÁ, 2003)

de centros comunitários e reabilitação de fachadas, incluindo árvores e jardins contíguos. (PREFEITURA DE BOGOTA, 2000)

Portanto, é uma estratégia do poder público para fomentar o reconhecimento e compreensão do espaço público pelos cidadãos, e se insere no processo de reorganização cívica da cidade de Bogotá, como descrito anteriormente, particularmente no aspecto de “fortalecer processos de organização e participação social comunitária e cidadã, começando por iniciativas de intervenção no espaço público, com soluções compartilhadas entre as comunidades e a Administração Distrital”. Para tanto, participam os distritos e comunidades de Bogotá, com as organizações sociais que as representem e que desejem trabalhar de forma compartilhada, de maneira a se constituir em um instrumento de gerência e do desenvolvimento comunitário. (PREFEITURA DE BOGOTA, 2007)

4.1.3.3 Objetivos e conceituação

É bastante interessante notar seus objetivos:

- Aumentar a capacidade das organizações para projeto, estruturação, construção, controle e sustentabilidade das obras de melhoria dos arredores dos bairros em desenvolvimento, a partir da execução de suas próprias iniciativas e da aprendizagem com sua própria experiência;

- Melhorar as condições sociais, ambientais, produtivas e urbanísticas dos bairros por meio dos projetos em pequena escala com alta participação cidadã;
- Incorporar os mecanismos técnicos, administrativos e financeiros que assegurem viabilidade e sustentabilidade aos projetos de iniciativa comunitária;
- Melhorar as capacidades da gestão e a articulação das organizações sociais da base, mediante a execução compartilhada (com organizações distritais) das ações (obras) de melhoria dos arredores dos bairros.

Como é possível se perceber, a estratégia se pauta fundamentalmente na participação e na instrumentalização da ação comunitária como elementos-chave de condução da política pública.

Continuando, a PREFEITURA DE BOGOTÁ (2007) narra que a estratégia fundamental é a junção de intervenções físicas com os temas sociais: **participação cidadã e organização comunitária**, tendo em vista que o primeiro é somente um meio e o segundo é o objetivo final, desenvolvendo os processos pedagógicos que geram aprendizado para as organizações, as comunidades e a institucionalidade, conseqüentemente contribuindo para fortalecer o tecido social.

Ainda segundo a PREFEITURA DE BOGOTÁ (2007), as prioridades do programa correspondem à integração das comunidades com o

desenvolvimento dos projetos, promovendo **redes sociais de gestão**, desenvolvendo **ações sinérgicas para gerar e/ou fortalecer condições favoráveis para a relação dos atores sociais com a institucionalidade**, potencializando o trabalho das organizações sociais e comunitárias, melhorando a o entorno urbano e ambiental em zonas residenciais com as intervenções no espaço público, e **desenvolvendo uma pedagogia para o enriquecimento da vida comunitária local**.

4.1.3.4 Estratégia de ação

Segundo a PREFEITURA DE BOGOTA (2003), a estratégia de ação do Programa de Obras Com saldo Pedagógico se iniciou seguindo os seguintes passos:

1. **Convocação** – convite público à organizações comunitárias do local ou da zona da influência do projeto, com as quais se forma o **Núcleo de Participação Zonal – NPZ**;
2. **Capacitação** – realização de um ciclo de *workshops* de formação, na formulação dos projetos sociais que envolvem os temas de organização social, diagnóstico, projeto, execução, sustentabilidade, contratação, administração e acompanhamento;
3. **Priorização** – definição pública no NPZ dos projetos a se financiar e se executar com base em critérios de viabilidade, equidade, coresponsabilidade e sustentabilidade, definidos previamente;

4. **Contratação** – uma vez selecionados os projetos a se financiar, se inicia a fase de contratação com as organizações comunitárias que participaram integralmente das fases precedentes, seguindo as normas estabelecidas pela lei para contratação estatal;
5. **Participação comunitária nas obras** – no contrato, é incluída a **proibição para usar mão-de-obra alheia à comunidade** em uma porcentagem determinada, assegurando a idoneidade técnica;
6. **Execução** – seguimento dos termos definidos em contrato, mas conta-se com assessoria, acompanhamento e controle por parte da organização promotora do projeto;
7. **Interventoria** – contratada nos termos definidos em lei. Zela tanto pela qualidade técnica quanto pela operacionalização administrativa adaptada aos recursos e à participação da comunidade;
8. **Sustentabilidade** – é a fase subsequente à execução do projeto na qual se deve garantir a manutenção e o uso adequados à população. Estes compromissos farão parte do contrato de administração e manutenção que a organização comunitária beneficiada com a intervenção firmará com a Defensoria do Espaço Público Distrital;
9. **Prestação de contas** – as organizações comunitárias contratadas geram relatórios públicos ao NPZ sobre os resultados do projeto, dificuldades e recomendações.

4.2 Lições a se aprender: o nexó entre políticas públicas e capital social

Segundo LIN (2000), há uma tendência relativamente recente entre os sociólogos ao se abordar o tema capital, incluindo as noções de capital social, cultural e humano, no sentido de se entender os mecanismos que afetam o bem-estar de indivíduos e/ou comunidades. Na tradição marxista, o capital de forma geral, e particularmente o capital econômico, é enxergado de uma perspectiva de classe, sendo investido e apropriado unicamente pela burguesia.

Na visão deste trabalho, em consonância com a sociologia que trata das novas definições do capital, e particularmente com Bourdieu, Putnam, Coleman, Portes e outros que foram abordados na pesquisa, essa perspectiva parte dos **atores**, principalmente nas suas **formas coletivas de ação**, independente de classe social. São as comunidades que investem e que se apropriam dos recursos advindos do capital social, humano e cultural.

Neste sentido, a desigualdade social gerada tanto pelo não-funcionamento das estruturas urbanas características das cidades latino-americanas, como pelo não funcionamento de políticas públicas urbanas destinadas a sanar as externalidades destas estruturas, **são desigualdades entre os diferentes tipos de capital investido, e essas diferenças entre capital (social, cultural e humano) podem gerar desigualdade social.**

Dos estudos sobre os autores do capital social contidos no **Capítulo 3** deste trabalho é importante ressaltar, mais uma vez, o fio condutor existente entre a teorização de Pierre Bourdieu, James Coleman e Robert Putnam. Parte-se de uma definição de capital por Bourdieu, na qual não se diferencia muito,

epistemologicamente, da concepção marxista clássica: capital é trabalho acumulado e reificado sob diversas formas, porém não se limita ao campo econômico; capital também pode se objetificar sob a forma social, cultural e humana.

Nessa linha, os teóricos norte-americanos Putnam e Coleman se debruçam sobre suas próprias concepções de capital social, muito particularmente no que se refere à capacidade organizativa da sociedade civil.

Não menos importante é a contribuição da teoria de análise de redes sociais, que se trata de um dos indicadores da presença e da qualidade de capital social. De forma quantitativa, as características de número de laços e densidade denotam presença de redes e conseqüentemente de capital social investido (seja positivo ou negativo), e a presença de laços fracos, segundo a concepção de Mark Granovetter, denota capital social positivo e “transpositivo”, muito mais instrumental no que se refere ao desenvolvimento local.

A teoria do capital social tem um potencial fascinante e ainda bastante desconhecido para explicar o desempenho econômico e social de uma comunidade ou mesmo de uma sociedade. Uma das preocupações dos teóricos, e que foi um dos focos deste trabalho (capítulo 3) é o desenvolvimento de indicadores que possam de alguma forma **mensurar o grau de capital social**.

Para LIN (2000), o grau de capital social é “capturado” pelo entendimento da quantidade e qualidade dos recursos disponíveis ou em potencial nas mãos dos atores, e pela sua localização dentro de uma rede social. Neste trabalho,

adotou-se uma base conceitual que parte dos pontos de vista da teoria e estabelece os seguintes eixos analíticos para mensuração do capital social:

- Grau de associativismo;
- Grau de confiança inter-pessoal e inter-institucional;
- Existência de normas de conduta;
- Análise de redes;
- Características dos espaços públicos e privados.

Portanto, além de tentar captar o capital social disponível (circulante), e sua posição nas redes sociais, essa metodologia também observa algumas variáveis do espaço físico. Observemos como as políticas públicas analisadas atendem estes requisitos.

4.2.1 Três políticas públicas

Nos estudos de caso descritos neste capítulo, por experiência própria, apenas o caso do Programa Guarapiranga pode ser analisado de forma mais próxima e detalhada, porém alguns conceitos dos dois outros casos podem ser considerados a título de referência.

Para facilitar a compreensão desta comparação, a tabela mostra, segundo os eixos analíticos escolhidos, o desempenho de cada uma destas políticas públicas.

	Capacidade de associação organizativa e participação cívica	Confiança inter-pessoal e inter-institucional	Normas de conduta internalizadas	Redes	Produção do espaço
Programa Guarapiranga	<p>Abordagem Institucional: Tanto as estratégias de trabalho social do estado (CDHU) como da Prefeitura de São Paulo, previam uma agenda de encontros com a população e seus representantes identificados, no sentido de se prestar esclarecimentos sobre o Programa, os projetos específicos de urbanização e os critérios de reassentamento. A estratégia porém não visa especificamente a capacitação da comunidade na forma de associações, não ocorre em todas as fases do programa – apenas antes do início das obras e não prevê participação comunitária ativa na elaboração dos projetos.</p> <p>O resultado nas comunidades: Nos conjuntos habitacionais ocorre uma “atomização” da organização comunitária, que pode estar presente num bloco de edifícios ou num condomínio específico, mas não estabelecido de maneira geral nos conjuntos. Observa-se uma certa solidariedade entre vizinhos, mas nunca no sentido de se organizar como comunidade. Nas favelas visitadas, particularmente a favela Santa Lúcia, observa-se uma coesão maior entre moradores, porém muito concentrada nas mãos de uma ou duas lideranças. Essa situação nas favelas também não é homogênea e extremamente variável caso a caso. Pode-se concluir que a coesão e o associativismo, quando existem, são fruto de uma organização existente anterior ao programa e às obras de urbanização e não como um fruto deste.</p>	<p>Observa-se nas favelas um grau de confiança muito maior que nos conjuntos habitacionais. Nos conjuntos habitacionais existem relações baseadas em favores entre vizinhos próximos, mas em nenhum dos conjuntos da CDHU existem relacionamentos que ultrapassem os limites de um bloco de apartamentos. A apropriação do espaço é um bom indicador de confiança como se verá, e existem muitos indícios de que esta quase não existe. Proliferam espaços cercados com portões, inclusive em áreas que deveriam ser de uso comum e mau uso destas áreas, como abrigos de gás e lixeiras. Na favela Santa Lúcia o grau de proximidade, e provavelmente de confiança, entre vizinhos é muito maior, ao ponto que qualquer morador entrevistado é capaz de citar os nomes de quase todos os outros moradores. Segundo relatos de técnicos da prefeitura, essa situação não ocorre de maneira homogênea em todas as favelas urbanizadas, algumas estando sob forte domínio do crime organizado.</p>	<p>Das observações feitas, não se observa normas de conduta em âmbito comunitário: novamente quando se manifestam, ocorrem em âmbito restrito. Também neste quesito pode-se assumir como indicadores da existência de normas, as condições e locais e equipamentos comunitários, como lixeiras, áreas de lazer, corredores, extintores, abrigos, etc. Nota-se a individualização e o mau uso quase como anti-regra destes espaços.</p>	<p>Predominam os laços de característica afetiva tanto nos conjuntos habitacionais como na favela visitada, ou seja, laços fortes. A maioria das pessoas com as quais houve contato, demonstraram possuir relações de favores (dom e contra-dom) entre vizinhos imediatos. A maioria dos reassentados em conjuntos habitacionais possuem relação de longa data com aquela região da cidade, desde quando ainda habitavam favelas ou áreas de risco, porém não demonstraram possuir laços estáveis e constantes com outros agentes situados fora dos conjuntos, tanto no entorno mais imediato quanto em âmbito regional. Porém, é comum nos conjuntos a presença de instalações comerciais nos arredores, o que pode significar vínculos da comunidade com os arredores. A favela santa Lúcia apresenta também essa relação com o comércio local. Há uma rede, principalmente de lojas de material de construção, que se desenvolve nos arredores da favela, e que estabelece uma espécie de vínculo.</p>	<p>É bastante comum nos conjuntos habitacionais o seguinte padrão de apropriação do espaço comum:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Tendência a privatizar ou individualizar espaços, como corredores e áreas comuns; ⇒ Roubo ou depredação de equipamentos comuns, como lâmpadas, extintores e portões; ⇒ Pouco ou nenhum uso de locais destinados à vivência comunitária; ⇒ Divisão dos conjuntos em condomínios fortemente cercados e trancados (caso particular do Conjunto Santo Amaro A da CDHU – Feição da Vila) ⇒ Transformação de áreas comuns em estacionamento de automóveis.

	Capacidade de associação organizativa e participação cívica	Confiança inter-pessoal e inter-institucional	Normas de conduta internalizadas	Redes	Produção do espaço
Programa Favela-Bairro	<p>Em sua concepção o Programa adota uma postura diferenciada em relação à políticas de reurbanização tradicionais, resgatando valores e estigmas relacionados à favela, como preconceitos sociais (em relação a gênero, raça etc.); discriminação social (origem social); cultura local, participação em associações, organizações comunitárias; festas ("funk"); eventos religiosos; (RANDOLPH, 1996)</p> <p>O Programa na prática não se diferencia muito do Programa Guarapiranga em termos de aproximação com a questão da organização comunitária no sentido que propõe uma participação mais "informativa" de cima para baixo como relata MENDES (2006).</p> <p>Exceto em alguns casos de favelas onde houve iniciativas individuais e pontuais por parte de alguns técnicos em promover um esquema participativo mais constante, direto e integrando várias fases do processo de produção, essa não foi a política geral.</p> <p>Tradicionalmente, as favelas do Rio de Janeiro possuem algum tipo de organização comunitária. Segundo PERLMAN (2006), a maioria dos moradores das favelas cariocas que pesquisou afirmaram pertencer a algum tipo de associação comunitária e, destes, 60% experimentaram algum tipo de ascensão social.</p>	<p>A pesquisa de PERLMAN (2006) aponta uma grande quantidade de laços de amizade e parentesco em favelas cariocas, indicando alto nível de confiança mútua. 47% de seus entrevistados que declararam ter plena confiança em vizinhos, segundo a autora, passaram por algum tipo de mobilidade social positiva.</p>	<p>A conduta na maioria absoluta das favelas passa por normas ligadas direta ou indiretamente ao narcotráfico. Mesmo nas favelas que passaram por intervenções do Programa há a interferência da lógica do narcotráfico, que vai desde a disseminação de informações o controle de acessos, o uso e a apropriação dos espaços públicos e domésticos.</p>	<p>PERLMAN (2006), falando de favelas que estiveram sob intervenção do Programa e ARIAS (2004) falando de maneira mais geral das favelas cariocas, relacionam índices de violência com a existência de redes. As redes existem e variam de caso a caso, sempre ligadas diretamente com o narcotráfico, o Estado (principalmente por meio da polícia) e também com movimentos sociais. Basicamente onde estas redes são mais fechadas, são maiores os índices de violência internamente à favela.</p> <p>Não há nenhuma evidência de relação de impacto entre o Programa Favela-Bairro com estas redes, que apesar de se propor de forma diferenciada, não levou este aspecto em consideração.</p>	<p>Os relatos sobre a apropriação dos espaços nas favelas após as intervenções do Programa apontam para um dispersão generalizada, ou seja, não existe nenhum padrão. Há casos em que a comunidade se apropriou dos novos espaços públicos, como praças e áreas de lazer, usando-os e mantendo-os, e há outros onde estes foram abandonados. Há relatos de grande uso de cercas, portões e barreiras devido à violência do tráfico.</p>

	Capacidade de associação organizativa e participação cívica	Confiança inter-pessoal e inter-institucional	Normas de conduta internalizadas	Redes	Produção do espaço
Programa de Obras con Participación Ciudadana	<p>É preciso ressaltar que o <i>Programa de Obras con Participación Ciudadana</i> tem um importante antecedente: uma reforma política profunda na administração pública local, que descentralizou os processos decisórios e gerou uma nova divisão administrativa baseada muito mais em relações sócio-econômica do que territoriais apenas (as chamadas UPZs).</p> <p>O Programa em si, diferentemente dos dois outros analisados, parte de uma obrigatoriedade e uma necessidade de organização social para se opor os tipos de intervenção. Some-se a isso a disposição da pessoa dos administradores em se promover a educação civil como um todo na cidade por anos seguidos.</p> <p>Assim, é de se esperar que os resultados concretos reflitam esse processo educativo e verdadeiramente participativo, apesar do montante de recursos ser muito menor que os outros dois programas (é o único que não recebeu aportes externos).</p> <p>Em relação ao planejamento em si, também se destaca ao abordar fases de ação não consideradas nos outros programas, como por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fase pré-programa, onde se pressupõe a existência de organizações comunitárias e a instrumentalização destas por meio de workshops de formação e não informação; - definição de um número de moradores das comunidades na execução das obras; - fase pós-programa, com compromisso de manutenção das intervenções pela comunidade e prestação de contas ao Estado. <p>O processo torna a população definitivamente agente e não receptáculo passivo da mudança na comunidade e, espera-se, indicadores relativos a nível de confiança e redes sociais devem ser bastante positivos.</p>				

Obviamente esse não é um quadro comparativo que procure estabelecer de forma definitiva o quanto cada uma das políticas exemplificadas carregam capital social nas comunidades em que estiveram ou estão presentes, mas algumas asserções são possíveis:

- Pelo que demonstram, os **Programas Guarapiranga e Favela-Bairro** apresentam certa dificuldade em transferir “empoderamento” e “agenciamento” às suas comunidades-alvo. Coincidentemente, dos três analisados, são os que possuem financiamento de agências multilaterais (BIRD e BID respectivamente). É estranho que estas agências, que vêm desenvolvendo reflexões sobre este assunto há vários anos, não tenham atuado mais firmemente no sentido de implementar e monitorar estruturas de **capacitação** e **instrumentalização** das comunidades para promover uma participação ampla e qualificada em todos os níveis de projeto. No sentido que Pierre Bourdieu confere à palavra capital social, este é um processo que demanda tempo, investimento e esforço para gerar frutos, e isso é exatamente o que parece faltar nos planejamentos das políticas urbanas. No caso do Programa Guarapiranga, existe um farto cabedal de dados estatísticos demonstrando melhoras na infraestrutura urbana e ambiental da região (e provavelmente os números oficiais do Favela-Bairro oferecerão o mesmo), o que mostra uma pequena ou nenhuma mudança na aproximação tradicional que o Estado faz das comunidades pobres em suas políticas urbanas: uma aproximação fortemente calcada na provisão de infra-estrutura física, que vai se esgotando à medida que a população cresce e se adensa.

- Também nos dois programas brasileiros, o investimento no aparelhamento de redes sociais é quase imperceptível, principalmente:
 - ⇒ Na diminuição do **grau de centralidade**, que basicamente pode ser traduzido como uma “desconcentração” das lideranças;
 - ⇒ No aumento da **densidade da rede**, que aqui pode ser traduzido como agenciamento do maior número possível de membros da comunidade;
 - ⇒ No aumento da **reciprocidade e conectividade**, que aqui se traduzem na inserção urbana da comunidade consigo própria e com seu entorno.

Fundamental dizer que é necessário um investimento para o aumento de **laços fracos** dentro da comunidade e desta para fora, que são laços mais institucionais, econômicos, formalizáveis e abertos. Pelo observado em conjuntos habitacionais e mesmo na favela Santa Lúcia (Programa Guarapiranga), os laços entre moradores estão restritos territorialmente, ou dentro da própria comunidade, ou entre vizinhos próximos, exatamente por se tratarem de laços fortes, afetivos na base do dom/contra-dom.

Estes elementos de rede também são potencializados por estruturas físicas, como telecomunicações presentes na área, tele-centros, centros de atendimento do Estado e acessibilidade urbana ampla. No caso do Favela-Bairro, a idéia dos POUSOs (Postos de Orientação Urbanística e Social) parece ser uma boa tentativa de aproximação

física entre o Estado e a comunidade mas, segundo relatos, tem funcionado pouco e, em muitos casos se encontram abandonados, o que mais uma vez corrobora a tese que o que chamo de instrumentalização da comunidade demanda tempo e trabalho constantes. No caso do Programa Guarapiranga, inexistente qualquer iniciativa neste sentido;

- O **Programa Obras con Participación Ciudadana** de Bogotá, em princípio, é o único que oferece a perspectiva de instrumentalização comunitária antes mesmo de se definir prioridades de intervenção e projetos. A organização comunitária é um pré-requisito, e é ela quem decide o plano de intervenção, além de participar ativamente na mão-de-obra. A organização civil por si só (muito baseada nas concepções de Robert Putnam) não garante o sucesso, pois parece evidente que que seriam necessários investimentos nas redes sociais e nos laços fracos para que haja uma certa sustentabilidade no desenvolvimento local. É importante notar o fato de o programa ter sido implementado após ampla e profunda reforma política na estrutura de governo local. Curiosamente, dos três programas analisados, é o único que não possui financiamento de agências multilaterais.

Obviamente, seria necessário se fazer uma pesquisa de campo mais profunda e extensa em cada um dos territórios alvo das políticas públicas analisadas. Conhecer como estão se comportando as redes e se levantar os indicadores de capital social em campo daria uma fotografia mais real e instrumentos para uma comparação mais precisa.

Em princípio, o **Programa de Obras con Participación Ciudadana** da Colômbia é aquele que atende os pressupostos existentes na teoria do

capital social, pelo menos na parte que diz respeito ao associativismo como base para a *agência* local de baixo para cima (*bottom-up*). Seus resultados podem ser avaliados sob esta perspectiva confrontado com o volume de recursos que demandou.

Os programas **Guarapiranga** e **Favela-Bairro**, de formas diferentes, apresentam evolução na aproximação do Estado com problemas urbanos específicos, e também com sua própria estrutura burocrática, mas ficam a desejar no que diz respeito à sua *sustentabilidade*, no sentido não só de se manter as estruturas proporcionadas pelas intervenções, mas também de se transpor estes benefícios em uma perspectiva de se superar situações de pobreza e marginalidade. Na avaliação deste trabalho, essa “transposição” não passa simplesmente pelo provimento de infra-estrutura ambiental e urbana, na forma como estes programas tendem a assumir (muito particularmente o Programa Guarapiranga), mas pela instrumentalização comunitária na qual as redes sociais gerando capital social são o seu elemento-chave.

CONCLUSÃO

Para uma análise final e mais geral da teoria abordada nesse trabalho, confrontada com os três estudos de caso apresentados, pode-se apresentar as considerações finais em dois eixos de raciocínio:

1. O efeito e os impactos do instrumento do reassentamento, seja ele voluntário ou involuntário, como componentes de políticas públicas urbanas no desenvolvimento local, particularmente no enfrentamento à pobreza e na qualificação ampla da urbanidade em comunidades pobres;
2. A viabilidade e a proficuidade do uso do conceito de capital social como elemento agregador entre a infra-estrutura urbana, o entorno urbano, os serviços públicos e a vida social.

* * *

No primeiro eixo de raciocínio, relativo ao reassentamento, já existe um grande consenso, inclusive por parte das agências multilaterais, que pode-se tratar de uma via de mão dupla: ao mesmo tempo que a relocação de famílias, grupos ou comunidades inteiras para locais distantes (mas não necessariamente) do local de origem pode trazer conseqüências mais que desastrosas na vida das pessoas envolvidas se certas medidas e certos

cuidados não forem levados em conta, o reassentamento pode ser um instrumento poderoso para o desenvolvimento em outros padrões.

Também quase não há dúvidas entre os técnicos e acadêmicos ligados de alguma forma à agência multilaterais, que a tendência a se recorrer a este tipo de instrumento é cada vez maior e tende a aumentar, principalmente nas mega-cidades do mundo em desenvolvimento. O contínuo crescimento demográfico, a urbanização também contínua e sob a ordem (ou desordem) do mercado sem regras claras e adequadas, e a não disponibilidade de terras (bem como a sua inadequação legal e ambiental) vão demandar muitas mudanças no padrão de uso do solo e conseqüentemente nas políticas públicas. Para os financiadores destas políticas, há uma espécie de “garantia” de que as remoções serão um item permanente na agenda do desenvolvimento urbano.

É fundamental o entendimento por parte dos *policy makers*, segundo a terminologia do BIRD e do BID que poderia ser traduzida precariamente como “tomadores de decisão”, de que é necessário um melhor entendimento das causas do empobrecimento nas áreas e nas populações alvo de políticas de intervenção, para que o reassentamento não se torne um componente potencializador delas, e as políticas, por meio do capital econômico investido nelas, não se tornem apenas um canal de apropriação de recursos públicos pelo setor privado.

No **capítulo 1** deste trabalho, foi feita uma reflexão sobre a lógica das políticas que se utilizaram do instrumento do reassentamento, e um estudo sobre alguns casos específicos com destaque ao Programa Guarapiranga em São Paulo, que por conta da sua diversidade de tipos de intervenção e suas

mudanças ao longo do caminho, passou a ser uma referência neste trabalho também a outras análises mais adiante.

No Programa Guarapiranga, que foi na época o principal programa de reassentamento financiado pelo Banco Mundial (ou pelo menos o que mais destinou verbas a este instrumento, segundo os dados apresentados), as conseqüências do reassentamento são visíveis e, na verdade, não se diferenciam muito do que pode ser observado em praticamente todos os conjuntos habitacionais da promoção pública: há uma razoável dificuldade de adaptação social nestas estruturas, o que culmina em grande quantidade, na recomercialização irregular das unidades em conjuntos para volta às condições precárias de origem. Não há informações precisas sobre este “movimento de volta” na forma de um censo, mas basta uma visita aos conjuntos habitacionais e às favelas e conversar com os moradores, o que qualquer pessoa pode fazer, para se constatar que isso é uma realidade.

As agências multilaterais há algum tempo se deram conta deste processo. As publicações e os relatórios internos começaram a surgir em meados dos anos noventa se dando conta que os recursos investidos (de grande monta) não estavam gerando os resultados esperados e estavam, pior que isso, gerando círculos viciosos de corrupção local, especulação de terras e concentração de renda. O cenário cada vez mais claro de ineficácia representada pela multiplicação constante dos problemas urbanos, e os Estados em suas diversas instâncias, cada vez menos possibilitados de adquirir crédito, se tornou totalmente indesejável para os bancos. Uma das conseqüências claras deste processo é o não-atendimento de um dos objetivos subjacentes das políticas públicas da década: o funcionamento livre de intervenção, mas com bases legais claras e sólidas, dos mercados privados de terras e habitação.

A especulação irregular de unidades habitacionais públicas (e, portanto, financiadas com recursos e subsídios públicos) promove concentração de renda ao retirar da população marginalizada do mercado formal a possibilidade de viver em condições sócio-ambientais mais adequadas (pelo menos conceitualmente) e ao transferir para extratos sociais menos necessitados o recurso do subsídio. Além disso, perpetua o problema urbano ao não superar a idéia de que os assentamentos precários e as ocupações irregulares da terra são as alternativas mais viáveis para os extratos sociais marginalizados.

Para alguns técnicos ligados às agência multi-laterais, particularmente CERNEA (2003), o problema se circunscreve numa esfera macro-econômica, no desenho de macro-políticas urbanas. O problema estaria na metodologia adotada pelos bancos para analisar a viabilidade e o risco dos seus financiamentos, chamado "Análise Custo-Benefício" (CBA, na sigla em inglês). Como mostrado no **capítulo 1**, essa metodologia assume a inevitabilidade de se gerar "beneficiados" e "perdedores" das políticas, desde que o custo geral se mantenha favorável. Aos perdedores, geralmente aqueles forçados a se mudar, se procura mitigar os impactos negativos da remoção com o instrumento da compensação, seja ela uma unidade habitacional nova e distante ou mesmo compensação monetária. A crítica de CERNEA (2003) vai no sentido da ineficácia desta metodologia tradicional, uma vez que os bens "não valoráveis" como o que chama de capital humano e social, não são incluídos na conta, apesar de serem seminais para se iniciar um ciclo de desenvolvimento pós-reassentamento. O resultado sempre ou quase sempre, é o empobrecimento desta população.

Porém, em todos os documentos técnicos do Banco Mundial e artigos científicos analisados, que tratam do assunto reassentamento, existe a

menção ao capital social e às redes sociais como elementos freqüentemente desprezados no planejamento das políticas públicas, apesar de fundamentais na recomposição social e econômica de populações-alvo destas políticas.

Os **capítulos 2 e 3** tratam de investigar os aspectos teóricos e práticos do capital social e das redes sociais, bem como do rebatimento das teorias (muito diversificadas e de grande acúmulo sociológico) no caso das políticas públicas urbanas em áreas precárias.

As chamadas redes sociais são uma preocupação constante, pelo menos no palavreado técnico de agências estatais ou financiadoras. Mas pouco ou quase nada se vê na prática em termos de uma abordagem objetiva, antes, durante e após a operacionalização das políticas, que as considere. É ainda fascinante investigar o universo acadêmico produzido desde há décadas nesse tema, que tem produzido questionamentos e reflexões de diversos tipos, até mesmo aqueles críticos, que consideram principalmente o conceito de capital como uma espécie de “faz tudo” ou “explica tudo” dos processos sociais.

Nesse trabalho, procurou-se abordar o conceito de forma particularizada, seguindo a hipótese de se tratar de um elemento-chave para a avaliação de políticas públicas urbanas, nos seguintes termos:

- **Participação social:** é de consenso que o sucesso das políticas públicas depende muito do grau de participação das comunidades-alvo em todas as etapas de planejamento. Há algum tempo a questão da participação se tornou item obrigatório nos contratos de financiamentos internacionais, nos relatórios técnicos e nos *releases* oficiais para disputa de prêmios do tipo *best practices*.

Porém a realidade operacional é bastante diversa, já que uma crítica comum que se faz às ações do Estado é o caráter muito mais informativo do que participativo naquilo que chama de participação em suas políticas e programas. A participação real, se for entendida como um processo pedagógico no qual a população protagoniza o papel de agente ativo e não um mero “repositório bem informado” de políticas públicas, tem todas as características que remetem à construção do capital social, no sentido de Pierre Bourdieu: um acúmulo de potencial de ação social no tempo que se configura na forma de *agência*. Caberia ao Estado fornecer as condições para que este acúmulo se desenvolvesse por meio de ações que propiciassem a organização cívica e o fortalecimento e o adensamento das redes sociais;

- **Elo Estado-sociedade:** é bastante fácil observar em áreas onde ocorreram intervenções do Estado que a relação da sociedade com os serviços públicos não segue padrões definidos. Ao contrário do senso comum, ancorado na idéia da falência dos públicos, como saúde, educação e segurança, existem algumas comunidades que experimentam um padrão considerado razoável e até bom pelos próprios moradores dos serviços públicos locais, mesmo estando em situações que alguns teóricos insistiriam em chamar de “periferia”. Em outras áreas, que sofreram intervenções públicas às vezes idênticas (dentro do próprio Programa Guarapiranga, por exemplo), com o mesmo tipo de extrato social e nas mesmas condições de localização urbana, essa relação é péssima e às vezes inexistente. Existe um fator de eficácia do desempenho social frente às condicionantes urbanas e frente ao Estado, que é o capital social.

Fica claro para esse trabalho que lacuna está na abordagem do capital social. Esse é o elemento determinante da eficiência das políticas públicas.

O **capítulo 3** se preocupou com a tradução de conceitos teóricos em ações, primeiramente no entendimento e definição de indicadores de capital social, e depois na forma como identificá-los e relacioná-los.

O estudo dos indicadores e o desenvolvimento de uma base para análise de políticas públicas com ênfase na medição de aspectos de capital social como confiança e associativismo, e das redes sociais traz uma visão da ação do Estado que serviu para esclarecer alguns pontos, particularmente por meio da comparação dos três exemplos existentes no **capítulo 4**. São eles:

- A insuficiência das abordagens tradicionais concentradas na provisão de infra-estrutura;
- O papel ambíguo do instrumento do reassentamento;
- Abordagem equivocada quanto à participação social;
- O capital social enquanto elemento diferencial para mensuração da eficácia de políticas públicas.

Como continuidade à este trabalho, há uma óbvia pesquisa de campo a ser feita, levantando os indicadores propostos e, principalmente, levantando as redes sociais em diferentes comunidades alvo de políticas públicas. A análise das redes sociais trará informações importantíssimas para esta análise,

particularmente na questão dos laços fracos, e, mais particularmente ainda, na existência deste tipo de laço entre as comunidades e seu entorno. Muito se fala na integração de assentamentos precários com seu entorno urbano, mas pouco se fez no sentido de equipar as comunidades com os meios para realizar esta integração. A noção de **capital social transpositivo**, aqui é muito importante, pois é ele quem proporciona o avanço das relações sociais além dos limites de um grupo ou mesmo de uma comunidade.

As experiências observadas apresentam em princípio uma falha neste aspecto, pelo menos nos casos dos Programas Guarapiranga e Favela-Bairro. Há ainda uma grande dependência dos relacionamentos internos, o grau de coesão é baixo, e há inclusive certo domínio do que se chama de capital social negativo, representado pelo crime organizado.

Portanto, antes que se proponha uma nova agenda para as políticas públicas urbanas, esta pesquisa conclui que é necessário se prosseguir e se aprofundar na avaliação do grau de capital social alcançado em experiências anteriores, para que desacertos estruturais não se repitam, e até mesmo para que os eventuais acertos sejam potencializados.

BIBLIOGRAFIA

1. ABRAMO, Pedro. **A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal.** /n: ABRAMO, Pedro (org). O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Setelettras, 2003.
2. ABRAMO, Pedro. **O Mercado de Solo Informal em Favelas e a Mobilidade Residencial dos Pobres nas Grandes Metrôpoles: Notas para Delimitar um Objeto de Estudo para a América Latina.** IPPUR, Rio de Janeiro, 2006.
3. ANHEIER, Helmut K.; GERHARDS, Jurgen; ROMO, Frank P. **Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu's Social Topography.** /n: The American Journal of Sociology, Vol. 100, nº. 4. Jan., 1995. Pg. 859-903.
4. ARIAS, Enrique D. **The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro.** /n: Journal of Latin American Studies, 38. Pg. 293–325, 2006.
5. BAETEN, Guy. **From community planning to partnership planning. Urban regeneration and shifting power geometries on the South Bank, London.** /n: GeoJournal 51:293–300, 2000.
6. BISSELL, Richard E. **Recent Practice of the Inspection Panel of the World Bank.** /n: The American Journal of International Law, Vol. 91, nº. 4. Pg. 741-744, 1997.
7. BLANK, Gilda. **Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela.** /n: VALLADARES, L. (org.) Habitação em Questão. Zahar, 1981.

8. BOISIER, Sergio. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico.** *In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* nº 2, pg 39-54. ANPUR, março de 2000.
9. BOURDIEU, Pierre. **Condição de Classe e Posição de Classe.** *In: Miceli, S. (intro., org. e sel.) A Economia das Trocas Simbólicas/Pierre Bourdieu.* Pg. 3-26. Ed. Perspectiva. São Paulo, 2004.
10. BOURDIEU, Pierre. **Social Space and Symbolic Power.** *In: Sociological Theory*, vol. 7, nº 1. Mar. 1989. Pg. 14-25.
11. BOURDIEU, Pierre. **The Forms of Capital.** Disponível em: http://www.viet-studies.org/bourdieu_capital.htm. (Acessado em 4/5/2007).
12. BOURDIEU, Pierre. **The Social Space and the Genesis of Groups.** *In: Theory and Society*, 14 (6). Pg. 723-744. Nov, 1985.
13. BRAKARZ, José; ADUAN, Wanda E. **Favela-Bairro. Scaled-up Urban Development in Brazil.** Inter-American Development Bank, 2004.
14. BRAKARZ, José; GREENE, Margarita; ROJAS, Eduardo. **Cidades para Todos: A Experiência Recente com Programas de Melhoramentos de Bairros.** Interamerican Development Bank, Washington DC, 2002.
15. BRIDGER, Jeffrey; LULOFF, A.E. **Building the Sustainable Community: Is Social Capital the Answer?** *In: Sociological Inquiry* nº. 4 (71), pg. 458-472. Austin (TX), 2001.
16. BRISSON, Daniel; USHER, Charles. **Bonding Social Capital in Low-Income Neighborhoods.** *In: Family Relations* nº 54. Dez. 2005. Pg. 644-653.

17. BRISSON, Daniel; USHER, Charles. **The Effects of Informal Neighborhood: Bonding Social Capital and Neighborhood Context on Homeownership for Families Living in Poverty.** *In: Journal of Urban Affairs* n°. 1 (29). Pg. 65-75, 2007.
18. BURKITT, Ian. **Technologies of the Self: Habitus and Capacities.** *In: Journal for the Theory of Social Behaviour* 32:2, 2002. Pg. 219-237.
19. CABALLERO, Estrella G. **Pluralidad teórica, metodológica y técnica en el abordaje de las redes sociales: hacia la “hibridación” disciplinaria.** *In: REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, n° 1 (9), dezembro de 2005. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es> (acesso em 7/9/2006).
20. CALDEIRA, Teresa P R. **Cidade De Muros – Crime, Segregação e Cidadania Em São Paulo.** Editora 34/EDUSP, São Paulo, 2003
21. CARPIM, Thais R. P. **Políticas públicas e ampliação do capital social em comunidades segregadas: o Programa Santo André Mais Igual.** Dissertação de mestrado. FFLCH-USP. São Paulo, 2005.
22. CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.** Volume 1, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
23. CASTELLS, Manuel. **Materials for an Exploratory Theory of the Network Society.** *In: British Journal of Sociology* n°. 1 (51), pg. 5-24. London, 2000.
24. CERNEA, Michael M. **For a new economics of resettlement: a sociological critique of the compensation principle.** UNESCO, 2003.

25. COLE, Ian; GOODCHILD, Barry. **Social Mix and the 'Balanced Community' in British housing policy – a tale of two epochs.** *In: GeoJournal* 51: 351–360, 2001.
26. COLEMAN, James. **Social Capital in the Creation of Human Capital.** *In: American Journal of Sociology*, Supplement (94). Pg. S95-S120, 1988.
27. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (CDHU). **Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga – Relatório Final de Avaliação: Ação da CDHU.** São Paulo, maio de 2001.
28. COULDRY, Nick. **Media Meta-Capital: Extending the Range of Bourdieu's Field Theory.** *In: Theory and Society*, Vol. 32, nº 5/6, *Special Issue on The Sociology of Symbolic Power: A Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu.* Dez, 2003. Pg. 653-677.
29. CUSTANCE, John; HILLIER, Hilary. **Statistical Issues in Developing Indicators of Sustainable Development.** *In: Journal of the Royal Statistical Society.* Series A (Statistics in Society), Vol. 161, nº 3. Pg. 281-290, 1998.
30. DAS, Haji. **Social Capital and Poverty of Wage-Labour Class: Problems with the Social Capital Theory.** *In: Royal Geographic Society.* Set 2003. Pg. 27-45.
31. DELLA NOCE, Luiz Gustavo. **Planning the Sao Paulo Metropolitan Region Environment: Managing Outcomes from Inequality.** Dissertação de Mestrado. Kungliga Tekniska Högskolan, Estocolmo, 2000.
32. DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas: Evolução e Impasses.** Tese de Doutorado. FAU-USP, 2003.

33. DIAS, Leila C. **Os sentidos da rede: notas para discussão.** *In:* DIAS, Leila C; SILVEIRA, Rogério L. L. Redes, sociedades e territórios, pg. 11-29. Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, 2005.
34. DUNNING, John H. **Is Global Capitalism Morally Defensible?** *In:* Contributions To Political Economy, 24. Pg. 135-151. 2005.
35. DURLAUF, Steven. **On the Empirics of Social Capital.** *In:* The Economic Journal n°. 112. Pg. F459-F479, 2002.
36. FALK, Ian; HARRISON, Lesley. **Indicators of Social Capital: Social Capital as the Product of Local Interactive Learning Processes.** CRLRA Discussion Paper Series, Paper D4/1998 University of Tasmania, Australia, 1998.
37. FELDMAN, Shelley; GEISLER, Charles; SILBERLING, Louise. **Moving targets: displacement, impoverishment and development.** UNESCO, 2003.
38. FERRISS, Abbott L. **The uses of Social Indicators.** *In:* Social Forces, 3(66), pp. 601-617, mar 1988.
39. FINE, Ben. **Social Capital: the World Bank's Fungible Friend (Review Essay).** *In:* Journal of Agrarian Change n°. 4 (3). Out. 2003. Pg. 586-603.
40. FINKLE, Michael J. **Housing Indicators.** *In:* Journal of Housing and Community Development, 61 (4). Jul/ago 2004. Pg. 32-35.
41. FLOOD, Joe. **Urban and Housing Indicators.** *In:* Urban Studies, 10(34). Pg. 1635-1665, 1997.

42. FONTES, Breno A. Souto-Maior. **Capital Social e Terceiro Setor: sobre a Estruturação das Redes Sociais em Associações Voluntárias.** *In: Integração - Revista eletrônica do terceiro setor*, nº 49. São Paulo: FGV, abril de 2005. Disponível em: <http://integracao.fgvsp.br/ano8/04/index.htm> (acesso em 7/9/2006).
43. FONTES, Breno A. Souto-Maior.; EICHNER, Klaus. **A formação do capital social em uma comunidade de baixa renda.** *In: REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, nº 2 (7), outubro/novembro de 2004. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es> (acesso em 7/9/2006).
44. FORNI, Pablo; LONGO, Maria E. **Las respuestas de los pobres a la crisis: Las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires.** *In: REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, nº 6 (6), julho de 2004. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es> (acesso em 7/9/2006).
45. FORNI, Pablo; NARDONE, Mariana. **Grupos solidarios de microcrédito y redes sociales: sus implicancias en la generación de capital social en barrios del Gran Buenos Aires.** *In: REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, nº 5 (9), dezembro de 2005. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es> (acesso em 7/9/2006).
46. FORREST, Ray; KEARNS, Ade. **Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood.** *In: Urban Studies*, vol. 38, nº 12. Nov. 2001. Pg. 2125–2143.
47. FREY, Klaus. **Desenvolvimento Sustentável Local na Sociedade em Rede: o Potencial das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação.** *In: Revista de Sociologia e Política* nº. FUNDAÇÃO SEADE. **Pesquisa Municipal Unificada.** www.seade.gov.br, 2005.

49. GARCÍA, María S; MÉNDEZ Pedro N. **Los Sistemas Productivos Regionales desde la perspectiva del Análisis de Redes.** *In: REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, nº 3 (6), junho de 2004. Disponible em: <http://revista-redes.rediris.es> (acesso em 7/9/2006).
50. GILBERT, Alan. **Good Urban Governance: Evidence from a Model City?** *In: Bulletin of Latin American Research*, 3 (25), pp. 392-419, 2006.
51. GLAESER Edward L., LAIBSON David; SACERDOTE Bruce. **An Economic Approach to Social Capital.** *In: The Economic Journal*, 112. Nov. 2002. F437–F458.
52. GRANOVETTER, Mark S. **Economic action and social structure: the problem of embeddedness.** *In: American Journal of Sociology* nº 3 (91), pp. 481-510. University of Chicago. Novembro de 1985.
53. GRANOVETTER, Mark S. **The strength of weak ties.** *In: American Journal of Sociology* nº 6 (78), pg. 1360-1380. University of Chicago. Março de 1973.
54. GRANOVETTER, Mark S. **The strength of weak ties: a network theory revisited.** *In: Sociological Theory*. Volume 1, pg. 201-233, 1983.
55. GUIMARÃES, José R. S.; JANNUZZI, Paulo M. **Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: Limites e Legitimidades.** *In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP, Caxambú- MG, Setembro de 2004
56. HADJIMICHALIS, Costis; HUDSON, Ray. **Networks, Regional Development and Democratic Control.** *In: International Journal of Urban and Regional Research* nº. 30.4, pg. 858-872. Essex (UK), 2006.

57. HALL, Peter. **Regeneration policies for peripheral housing estates: inward and outward-looking approaches.** *In: Urban Studies*, 34(5-6). Pg. 873-890, 1997.
58. HOLT-JENSEN, Arild. **Evaluating Housing and Neighbourhood Initiatives to Improve the Quality of Life in Deprived Urban Areas.** *In: GeoJournal*, 51(4), pp. 281-291, agosto de 2000.
59. HUCHZERMEYER, Marie. **Informal Settlements: Production and Intervention in Twentieth-Century Brazil and South Africa.** *In: Latin American Perspectives*, Vol. 29, No. 1, Brazil: The Hegemonic Process in Political and Cultural Formation, pp. 83-105, jan 2002.
60. HULL, Angela. **Neighbourhood renewal: A toolkit for regeneration.** *In: GeoJournal* 51: 301–310, 2001.
61. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 1990.** Rio de Janeiro, 1991.
62. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000.** Rio de Janeiro, 2002.
63. INSTITUTO SÓCIO-AMBIENTAL, ECOSCAMBIO, NÚCLEO PRÓ-GUARAPIRANGA. **Diagnóstico Sócio Ambiental Participativo Preliminar da Bacia do Guarapiranga.** Secretaria do Meio Ambiente, São Paulo, 1999.
64. INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Involuntary Resettlement in IADB Projects. Principles and Guidelines.** Washington D.C., 1999.
65. JANNUZZI, Paulo M. **Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas.** *In: Revista Brasileira de Administração Pública*, v.36(1). Jan/fev 2002. Pg. 51-72.

66. JANNUZZI, Paulo M; GUIMARÃES, José R. S. **Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: Limites e Legitimidades.** *In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu, 2004.*
67. JOHNSTON, Denis F.; CARLEY, Michael J. **Social Measurement and Social Indicators.** *In: Annals of the American Academy of Political and Social Science. America Enters the Eighties: Some Social Indicators.* Vol. 453, pg. 237-253, 1981.
68. KEMPEN, Ronald Van; MARCUSE, Peter. **A new spatial order in cities?** *In: The American Behavioral Scientist*, 41 (3). Pg. 285-298. Nov/Dec 1997.
69. KOEHL, Robert L. **The Politics of Resettlement.** *In: The Western Political Quarterly*, Vol. 6, No. 2. Pg. 231-242, 1953.
70. LAKE, Ronald La Due; HUCKFELDT, Robert. **Social Capital, Social Networks and Political Participation.** *In: Political Psychology* nº. 3 (19) Pg. 567-668, 1998.
71. LAND, Kenneth C. **Social Indicators.** *In: Annual Review of Sociology*, Vol. 9. Pg. 1-26, 1983.
72. LEBARON, Frédéric. **Pierre Bourdieu: Economic Models against Economism.** *In: Theory and Society*, Vol. 32, No. 5/6, *Special Issue on The Sociology of Symbolic Power: A Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu.* Dez, 2003. Pg. 551-565.
73. LEVETT, Roger. **Sustainability Indicators – Integrating Quality of Life and Environmental Protection.** *In: Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, Vol. 161, No. 3. Pg. 291-302, 1998.

74. LOMNITZ, Larissa. **Networks and Marginality: Life in a Mexican Shantytown**. Academic Press Inc. New York, 1977.
75. LOZARES, Carlos. **Valores, campos y capitales sociales**. *In: REDES-Revista hispana para el análisis de redes sociales*, nº 2 (4), junho de 2003. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es> (acesso em 7/9/2006).
76. LUNDASEN, Susanne. **Podemos Confiar nas Medidas de Confiança?** *In: Opinião Pública* nº. 2 (8). Campinas, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762002000200007&ing=en&nrm=iso. Acesso em 4/5/2007.
77. MACEDO, C. C. A. **Contexto cultural da periferia: redes de sociabilidade e imagens do mundo**. *In: Reunião Brasileira de Antropologia*, 15. Anais Curitiba: Departamento de Antropologia da Universidade Federal Paraná, 1987.
78. MACHADO, Lia O. **Sistemas e redes urbanas como sistemas complexos evolutivos**. *In: VII Simpósio Nacional de Geografia Urbana / I Simpósio Internacional*. São Paulo: Universidade de São Paulo, outubro de 2001.
79. MAGALHÃES, Sérgio. **Sobre a Cidade. Habitação e Democracia no Rio de Janeiro**. Pro Editores. São Paulo, 2002.
80. MALPEZZI, Stephen; MAYO, Stephen K. **Housing and Urban Development Indicators: A Good Idea Whose Time Has Returned**. *In: Real Estate Economics*, V25. Pg. 1-11, 1997.
81. MARQUES, Eduardo C. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2000.

82. MARQUES, Eduardo C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2003.
83. MARTELETO Regina M.; SILVA Antonio B. de O. e. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local**. Ci. Inf., Brasília, v. 33, nº 3. Pg. 41-49, set./dez 2004.
84. MASSEY, Douglas S.; SANCHEZ, Magaly R.; BEHRMAN, Jere R. **Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America**. *In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 206 (606). Pg. 275-315. Jul 2006.
85. MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. **A vida sem condomínio: configuração e serviços públicos urbanos em conjuntos habitacionais de interesse social**. Tese (Doutorado). FAU. São Paulo, 1998.
86. MEHRETU, Assefa; PIGOZZI, Bruce; SOMMERS, Lawrence M. **Concepts in Social and Spatial Marginality**. *In: Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 82, No. 2, Development of Settlements. Pg. 89-101, 2000.
87. MEJÍA, Maria Clara **Economic Dimensions of Urban Resettlement: Experiences From Latin America**. *In: CERNEA, M. (ed.) The Economics of Involuntary. Resettlement: Questions and Challenges* The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1999.
88. MENDES, Izabel C. R. **Programa Favela-Bairro: Uma Inovação Estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no Contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. FAU-USP, 2006.

89. MICELI, Jorge E. **La ciencia de las redes**. *In: REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, nº 10 (10), junho de 2006. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es> (acesso em 7/9/2006).
90. MICELI, Sérgio. **A Força de Sentido**. *In: Miceli, S. (intro., org. e sel.) A Economia das Trocas Simbólicas/Pierre Bourdieu. Perspectiva. São Paulo, 2004, pp. I-LXI.*
91. MILGROM, Paul; ROBERTS, John. **An Economic Approach to Influence Activities in Organizations**. *In: American Journal of Sociology*, Supplement (94). Pg. S154-S179, 1988.
92. MOLINA, José L; TEVES, Laura; MAYA Jariego, Isidro. **El análisis de redes en Iberoamérica: una agenda de investigación**. *In: REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, nº 1 (6), julho de 2004. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es> (acesso em 7/9/2006).
93. NOGUEIRA, Aida P. **O habitar no espaço urbano periférico: conjuntos de habitação social**. Tese de doutorado, FAU-USP, 2003.
94. ONYX, Jenny; BULLEN Paul. **Measuring Social Capital in Five Communities**. *In: The Journal Of Applied Behavioral Science*, Vol. 36 nº 1, Mar. 2000. Pg. 23-42.
95. PERLMAN, Janice E. **The Metamorphosis of Marginality: Four Generations in the Favelas of Rio de Janeiro**. *In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 154 (606), pp. 154-177, jul 2006.
96. PERLMAN, Janice E. **The Myth of Marginality. Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro**. University of California Press, Berkeley, 1976.

97. PODOLNY, Joel; PAGE, Karen. **Network Forms of Organization**. *In: Annual Review of Sociology* nº 24. Pg. 57-76, 1998.
98. PORTES, Alejandro. **The Two Meanings of Social Capital**. *In: Sociological Forum*, vol. 15, nº 1. Pg. 1-12, 2000
99. PORTES, Alejandro. **Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology**. *In: Annual Review of Sociology* nº 24. Pg. 1-24, 1998.
1. PREFEITURA DE BOGOTÁ. **Ejecución De Obras Con Participacion Ciudadana (OPC)**. Documento técnico, 2006.
100. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO; FRANÇA, Elizabete (Coord.). **Guarapiranga: Recuperação Urbana e Ambiental do Munício de São Paulo**. Marcos Carrilho Arquitetos S/C Ltda, São Paulo, 2000.
101. PURDUE, Derrick. **Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital**. *In: Urban Studies*, Vol. 38, nº 12. Mai, 2001. Pg. 2211–2224.
102. PUTNAM, Robert. **Bowling Alone - the Collapse and Revival of American Community**. Touchstone Books, 2001.
103. RANDOLPH, Rainer. **Determinações Estratégicas e Potencialidades de Transformação do Programa Favela-Bairro**. III Semana Ippur. IPPUR, Rio de Janeiro, 1996.
104. REIS, Bruno P. W. **Capital Social e Confiança: Questões de Teoria e Método**. *In: Revista de Sociologia e Política*, 21. Pg. 35-49, nov. 2003.

105. ROBISON, Lindon J.; A. SCHMID, Allan; SILES, Marcelo E. **Is Social Capital Really Capital?** *In: Review of Social Economy*, vol. LX, nº 1. Mar. 2002. Pg. 1-21.
106. ROJAS, Cristina. **Forging Civic Culture in Bogota City.** *In: Citizen Participation in the Context of Fiscal Decentralization: Best Practices in Municipal Administration in Latin America and Asia*, IADB/JICA, set 2002.
107. SACHS, Jeffrey (org.). **UN Millenium Project.** United Nations Development Programme. Earthscan, 2004.
108. SAMPAIO, Maria Ruth Amaral. **De Favela A Bairro: Um Estudo De Caso Em São Paulo.** São Paulo: USP/FAU/AUT/NUTAU, 1998.
109. SAMPAIO, Maria Ruth Amaral. **Vida Na Favela.** Belo Horizonte: Encontro Nacional da ANPUR, 5. Anais (v.1 p.229-250). UFMG/CEDEPLAR, 1995.
110. SANTOS, Carlos N. F. **Velhas Novidades dos Modos de Urbanização Brasileiros.** In: VALLADARES, L. (org.) Habitação em Questão. Zahar, 1981.
111. SANTOS, Milton. **A natureza do espaço.** São Paulo: Hucitec, 1996.
112. SARDENBERG, Ronaldo M. **Brasil, Política Multilateral e Nações Unidas.** *In: Estudos Avançados* 19 (53). Pg. 347-367. 2005.
113. SCHERER-WARREN, Ilse. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais.** *In: Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, nº 1. Pg. 109-130. jan./abr. 2006.

114. SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes sociais: trajetórias e fronteiras.** *In:* DIAS, Leila C; SILVEIRA, Rogério L. L. Redes, sociedades e territórios, pg. 29-51. EDUNISC. Santa Cruz do Sul (RS), 2005.
115. SCOTT, Allen j. **Creative cities: conceptual issues and policy questions.** *In:* Journal of Urban Affairs, 28 (1), 2006. Pag. 1–17.
116. SILVA JUNIOR, Luís R. C. **O Programa Favela-Bairro e as Políticas Habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.
117. SMITH, Alastair. **Why International Organizations Will Continue to Fail Their Development Goals.** *In:* HOCHSCHILD, Jennifer L. Ten Years from Now. Perspectives 3(3). Pg. 565-567. September 2005.
118. SOBEL, Joel. **Can We Trust Social Capital?** *In:* Journal of Economic Literature, vol. 40, nº 1. Mar. 2002. Pg. 139-154.
119. STONE, Wendy; HUGHES, Jody. **Social capital: Empirical Meaning and Measurement Validity.** Australian Institute of Family Studies. Research Paper Nº 27, Jun 2002.
120. SUSTAINABLE SEATTLE. **Indicators of Sustainable Community. A status report on long-term cultural, economic, and environmental health for Seattle/King County.** Reprint, 2004.
121. SUSTAINABLE SEATTLE. **Indicators of Sustainable Community. A status report on long-term cultural, economic, and environmental health for Seattle/King County.** Mar 2004.
122. SVENDSEN Gunnar L H; SVENDSEN Gert T. **On the Wealth of Nations: Bourdieueconomics and Social Capital.** *In:* Theory and Society, Vol.

32, nº 5/6, *Special Issue on The Sociology of Symbolic Power: A Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu*. Dez, 2003. Pg. 607-631.

123. SWARTZ, David L. **In Memoriam Pierre Bourdieu (1930-2002): Drawing Inspiration from Bourdieu's Sociology of Symbolic Power.** *In: Theory and Society*, Vol. 32, nº 5/6, *Special Issue on The Sociology of Symbolic Power: A Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu*. Dez, 2003. Pg. 519-528.
124. TORRES, Haroldo G. **Informação Demográfica e Políticas Públicas na Escala Regional e Local.** *In: Reunión de expertos sobre población y desarrollo local*, CELADE/CEPAL, Santiago, Chile, Outubro 2005.
125. UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROGRAMA GUARAPIRANGA. **Avaliação de meio termo – Missão de Supervisão do Banco Mundial de 11 a 15 de dezembro de 1995.** São Paulo, dezembro de 1995.
126. UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROGRAMA GUARAPIRANGA. **Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga – Plano Geral de Reassentamento.** São Paulo, janeiro de 1994.
127. UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS. **An Urbanizing World – Global Report On Human Settlements 1996.** Oxford University Press, Oxford, 1996.
128. UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS. **Urban Indicators Guidelines Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals.** UNCHS, ago 2004.

129. UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION. **The Millennium Development Goals And The United Nations Role.** United Nations Fact Sheet. October 2002.
130. UNITED NATIONS. **United Nations Millennium Declaration.** General Assembly. 18 September 2000.
131. VARGAS, João H. C. **When a Favela Dared to Become a Gated Condominium: The Politics of Race and Urban Space in Rio de Janeiro.** *In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 4 (33). Pg. 48-81, jul 2007.
132. WACQUANT, Loïc J.D. **Negative Social Capital: State Breakdown and Social Destitution in America's Urban Core.** *In: Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 13 (1998) No. 1. Pg. 25-40.
133. WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. **Canonical Analysis of the Composition and Structure of Social Networks.** *In: Sociological Methodology*, Vol. 19. 1989. Pg. 1-42.
134. WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. **Social network analysis: methods and applications.** Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1994.
135. WEBSTER, Premila; MCCARTHY; Mark. **Baseline Healthy Cities Indicators.** WHO Healthy Cities Technical Working Group on Health and Indicators. Disponível em: http://www.euro.who.int/healthy-cities/publications/20050201_2
136. WELLMAN, Barry. **Network Analysis: Some Basic Principles.** *In: Sociological Theory*, Vol. 1, pp. 155-200, 1983.

137. WELLMAN, Barry. **Networks for newbies. A non-technical introduction to social network analysis.** Centre for Urban & Community Studies. University of Toronto. Toronto, Canada (apresentação em PowerPoint). 2003.
138. WILSON, Patricia. **Building social capital: a learning agenda for the twenty-first century.** *In: Urban Studies*, 34(5-6). Pg. 873-890, 1997.
139. WINSHIP, Christopher; ROSEN, Sherwin. **Introduction: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure.** *In: American Journal of Sociology*, Supplement (94), pg. S1-S16. Chicago (IL), 1988.
140. WOOLCOCK, Michael. **Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework.** *In: Theory and Society*, 27. 1998. Pg. 151-208.
141. WORLD BANK. **Involuntary Resettlement Sourcebook – Planning and implementation of development projects.** The World Bank Press, Washington, 2004
142. WORLD HEALTH ORGANIZATION – CENTRE FOR HEALTH DEVELOPMENT. **An evaluation of the satisfaction level of inhabitants in the two slums upgraded under the Guarapiranga Programme.** Research Report. Kobe, Japão, 2005.
143. YAMAZAKI, Dirceu R; FRANÇA, Elizabete; ARAÚJO, Ricardo; PINI, Paula. **Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga em São Paulo.** *In: BONDUKI, NABIL G (Org.) Habitat Studio Nobel*, São Paulo, 1996.