

XXVI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

Caxambu, 22-26/10/2002

Grupo de Trabalho:

« Sociedade da Informação: redes sociais, fundamentos da sociabilidade e transformações dos processos políticos »

Redes comunitárias na sociedade da informação

Autor:

Dr. Klaus Frey,
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Instituto Internacional de Gestão Técnica do Meio Urbano
Rua Imaculada Conceição, 1155
Prado Velho
80215-901 Curitiba-PR
Fone: (41) 316-3037
332-3086
E-mail: frey@tecpa.br

Redes comunitárias na sociedade da informação

Em função dos programas de ajuste estrutural que foram implementados em boa parte dos países nas últimas décadas, envolvendo políticas de austeridade, desregulação, privatização e uma retração geral do Estado da esfera econômica, o setor público está sofrendo grandes transformações, sobretudo um aumento da dependência das decisões de agentes econômicos privados. Nas cidades, particularmente, nos países em desenvolvimento, observa-se uma crescente perda de governabilidade. Faltam condições e ferramentas adequadas de gestão para implementar iniciativas efetivas de desenvolvimento local, capazes de promover um desenvolvimento sustentável no âmbito das comunidades locais, respeitando as exigências de justiça social. Faltam estruturas e instituições de governança local apropriadas para estimular a ação coletiva e articular os diferentes atores locais em torno de objetivos comuns de desenvolvimento local.

Os recentes processos de transformação econômica e social parecem exigir novos modelos inovadores de gerenciamento, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação adequados para criar condições favoráveis que auxiliem os administradores públicos a lidar com os novos desafios da sociedade globalizada.

Entretanto, a crescente complexidade dos processos locais de tomada de decisão e ampliada agenda urbana – tornando cada vez mais relevantes temas como o desenvolvimento econômico local, geração de emprego, segurança pública e a poluição e deterioração ambiental – revelaram a incapacidade das instituições políticas e administrativas locais em lidar com esses novos desafios para as políticas públicas locais.

Perante a percepção de uma aparente incapacidade sistêmica do setor público em enfrentar os efeitos colaterais negativos da globalização, dos mercados livres e de sistemas enfraquecidos de segurança social a “community option” (Clavel et al., 1997) se apresenta como uma alternativa promissora, particularmente em nível local, às estratégias tradicionais baseadas ou na ação centralizada do Estado ou nas soluções de mercado. Neste trabalho estamos investigando a perspectiva das comunidades como possíveis agentes de transformação no contexto da atual sociedade da informação ou “sociedade em rede”,

levando em consideração as condições de governos locais em países em desenvolvimento e, particularmente, do Brasil.

O ponto de partida para a nossa reflexão é a análise de Manuel Castells da sociedade moderna, considerando a predominância da “organização em rede” a sua mais determinante característica (Castells 1999, 2000). Os grupos sociais mais poderosos parecem muito bem adaptados às novas condições da sociedade da informação, utilizando as novas potencialidades abertas pela globalização e pelo acesso às novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) em prol da consolidação de suas identidades grupais e do fortalecimento de sua capacidade de agir em um mundo cada vez mais interdependente. Esta situação, no entanto, contrasta fortemente com os processos de fragmentação e segmentação presentes que se observa entre os setores sociais mais fragilizados da sociedade, particularmente no nível comunitário dos países em desenvolvimento. No contexto brasileiro, caracterizado por uma forte exclusão social e digital, o surgimento da sociedade em rede parece reforçar ainda mais a exclusão social, política e econômica, afrouxando os laços sociais no nível comunitário e colocar em risco a própria democracia.

Colocam-se, portanto, as seguintes questões: Como a opção comunitária pode ser explorada em um contexto de exclusão social e marginalização? Quais os ingredientes necessários para tornar as comunidades locais mais vitais e aptas para agir de forma coletiva em prol do bem comum? Como condições externas promovem ou impedem o desenvolvimento comunitário?

Este trabalho propõe uma investigação teórica das concepções de capital social, design institucional e rede social no que tange a sua relevância para a compreensão do papel de redes comunitárias em processos políticos locais e para as potencialidades das TICs e de comunidades virtuais de impulsionar o desenvolvimento de tais redes. As concepções teóricas são questionadas a partir da perspectiva das condições sociais e políticas brasileiras. Ênfase especial é dada às possibilidades de usar a Internet como um meio para o fortalecimento das comunidades locais e das práticas democráticas. Nas considerações finais, serão discutidos os principais desafios e dilemas para explorar de forma efetiva a opção comunitária para promover o desenvolvimento sustentável na emergente sociedade em rede.

Capital social

A concepção de capital social recebeu grande destaque a partir do debate sobre desenvolvimento local desencadeado pela publicação do livro *Making Democracy Work* de Robert Putnam em 1993¹. Neste estudo sobre os fundamentos da democracia italiana, Putnam identifica uma alta densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade como as principais premissas de uma democracia vital e de um engajamento cívico efetivo. Estes fatores não apenas garantem o caráter democrático da sociedade civil, mas também determinam a performance dos governos locais e de suas instituições. Conforme Putnam, o capital social pode ser definido como “features of social organization such as networks, norms, and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit” (Putnam 1995: 67). No intenso debate que se seguiu o capital social foi considerado de fundamental importância não apenas para a consolidação da democracia (além de Putnam, ver: Wilson 2001), mas também para uma efetiva governança local e urbana (Maloney et al. 2000; Lowndes/Wilson 2001), para sustentar redes de inovação tecnológica e de políticas públicas (Weyer 2000), para o desenvolvimento comunitário e social (Etzioni 2001; Brint 2001), para a implementação de projetos de democracia eletrônica e de comunidades virtuais (Coleman/Gotze 2002; Blanchard/Horan 1998) e, finalmente, para a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais (Pretty/Ward 2001). Isto é, sempre que o individualismo e o comportamento de escolha racional, que predomina no sistema mercado, chegarem a exercer seus “cancerous effects on community life” (Tam 1998: 3), e alcancem minar a obtenção de metas coletivas, ou, ainda, quando organizações burocráticas são identificadas como impedimentos da inovação, advoga-se abordagens de capital social em função de seu possível potencial para superar os efeitos colaterais negativos do liberalismo econômico.

Em seu estudo sobre a Itália e em seu mais recente livro sobre a sociedade americana (“Bowling alone: the collapse and revival of American community”), Putnam coletou um montante significativo de evidências que parecem confirmar a suposta correlação entre engajamento cívico e a performance das instituições governamentais e sociais. Para Putnam capital social é sinônimo da existência de confiança social, normas de reciprocidade, redes de engajamento cívico e, finalmente, de uma democracia saudável e vital. Segundo Reese-

Schäfer (2001), com seus estudos Putnam está contribuindo, através de uma fundamentação empírico-científica da tese da erosão do engajamento cívico público, para as preocupações existentes entre os comunitaristas concernentes à atomização progressiva da sociedade contemporânea. Sobretudo em seu recente estudo sobre o declínio das comunidades americanas, baseado em um material estatístico expressivo, Putnam detectou um crescente desinteresse dos cidadãos americanos em questões relacionadas às comunidades locais. O diagnóstico constata um declínio generalizado do engajamento político, taxas decrescentes de participação em eleições, em encontros públicos sobre questões referentes a cidades ou escolas, a redução de todo tipo de engajamento direto em questões políticas e governamentais, e a diminuição da disposição de se associar a partidos políticos e outras organizações sociais e políticas locais. Este declínio do engajamento cívico se estende ao envolvimento em grupos religiosos, sindicatos de trabalho, associações de pais e professores e outros tipos de organizações cívicas e fraternais.

De acordo com Putnam, essas organizações básicas da vida social são essenciais para o estabelecimento de normas e padrões comuns, para a promoção de confiança social e interpessoal e, no final, para o crescimento do engajamento cívico. A suposição básica de Putnam é que membros de associações tendem a ser política- e socialmente mais ativos, dando suporte às normas democráticas. Isto significa que a densidade de *todos os tipos* de associações em uma dada sociedade representa o seu estoque de confiança e reciprocidade, isto é, seu estoque de capital social. Como consequência, Putnam assume que através do levantamento quantitativo do envolvimento e da participação em associações pode ser medido o capital social (Grix 2001: 193).

As objeções contra a concepção de Putnam são variadas². A seguir gostaria de levantar alguns aspectos dessas críticas que são particularmente relevantes do ponto de vista de países em desenvolvimento, caracterizados por grandes fricções e desigualdades sociais e condições culturais peculiares.

Adotando uma abordagem basicamente quantitativa, Putnam não faz uma distinção entre diferentes tipos de associações. No entanto, ser membro de um clube de futebol ou de uma escola de samba é certamente algo muito diferente do que ser membro de um partido

¹ A versão em português foi publicada sob o título: Comunidade e democracia (Putnam 2000).

político ou de uma associação de moradores, sobretudo em termos do exercício da cidadania. Existe uma diferença muito significativa entre associações cujos objetivos se limitam a praticar atividades de lazer ou ritos religiosos e associações engajadas na solução de questões públicas e problemas da coletividade. Outro ponto crítico se refere à suposição implícita à concepção de Putnam de que ser membro formal de uma associação significa, pelo menos até um certo grau, ser membro efetivo e atuante. Nas sociedades ocidentais é um fato bastante conhecido a participação, de forma passiva, em igrejas e associações religiosas. Em contrapartida, observa-se em países em desenvolvimento como o Brasil exatamente o contrário: pessoas, engajadas em atividades de grupos comunitários ou religiosos, mas sem possuírem o status de membros formais de tais organizações. Deste ângulo, este tipo de análise quantitativa, que já deve ser considerado crítico no contexto das sociedades industriais consolidadas, se torna ainda mais questionável em países em desenvolvimento com pouca tradição em associacionismo formal e, com isso, parece pouco apropriado para esclarecer as condições do engajamento cívico em tais países.

Levando em consideração, além disso, que o ativismo associacional é mais característico das classes médias com nível educacional mais elevado, é preciso estar ciente de que, sobretudo no contexto de desorganização social e grandes desigualdades, a busca pelo capital social nas organizações civis tradicionais pode se mostrar um empreendimento pouco útil. Frequentemente, as organizações tradicionais da classe média são conservadoras, capazes de sustentar uma ordem social dada, mas raramente dispostas a contribuir para a transformação social. Nos países em desenvolvimento as associações civis tendem a reforçar as desigualdades existentes, as estruturas paternalistas e hierárquicas e privilégios sociais e até a conviver com a corrupção.

Com sua ênfase em redes baseadas em associações cívicas tradicionais, o estudo empírico de Putnam dá suporte à versão mais conservadora do comunitarismo, a qual ainda no início dos anos 80 advogou uma moralidade mais homogênea, reclamando validade para toda a sociedade (van den Brink, 1995: 16). Aquelas organizações e associações que Putnam considera mais adequadas para a promoção do espírito comunitário são exatamente aquelas que tendem a ser mais excludentes, a defender e preservar a ordem e os privilégios

² Ver por exemplo o artigo de Jonathan Grix (2001) sobre a concepção de capital social.

existentes e que muitas vezes trabalham em prol da privatização dos espaços e questões públicos.

Enquanto, a princípio, todo tipo de ativismo por parte de associações pode se mostrar importante para praticar e experimentar comportamentos e atitudes sociais, observa-se que muitas vezes essas oportunidades são apenas proporcionadas para os correligionários que compartilham os mesmos interesses e visões de mundo. Estes tipos de associações não necessariamente contribuem para a tolerância e uma melhor compreensão de outros e da diferença, o que se faz tanto necessário em nosso mundo cada vez mais complexo e diversificado. Em países em desenvolvimento, ainda mais do que nas sociedades ocidentais com democracias consolidadas e economias mais desenvolvidas, caracterizadas por um certo grau de homogeneidade e coesão social, a questão de como lidar com as diferenças torna-se crucial. Os processos políticos nestes países costumam ser mais repletos de conflitos em função das fricções profundas existentes entre os grupos e classes sociais. No contexto da estrutura de dominação que reina nestes países colocam-se as seguintes questões: Existem possibilidades de contribuir para a resolução de conflitos sociais através do fortalecimento das comunidades locais e sem, necessariamente, seguir o modelo habitual caracterizado pelo cooptação dos pobres pela elite tradicional? Podem as comunidades locais se tornar atores relevantes em um processo de contestação e transformação social, estimulando um processo de emancipação individual e coletivo?

Perante este desafio é evidente que não podemos limitar nossas investigações à densidade das associações, mas que precisamos levar em consideração os tipos de associações e grupos sociais, a profundidade do envolvimento dos cidadãos em tais grupos, assim como a qualidade da relação estabelecida entre os cidadãos e grupos sociais, de um lado, e os governos e administrações públicas, de outro (Maloney et al., 2000; Lowndes/Wilson, 2001). Com isso, surgem novas perguntas: Em que medida as organizações cidadãs são capazes de desempenhar um papel significativo em processos políticos de tomada de decisão, sobretudo na luta contra as elites dominantes, e em processos visando o fortalecimento de comunidades locais? Existem focos ou formas de organizações cidadãs capazes de superar as tendências de fragmentação e atomização que caracteriza comunidades locais em nível de vizinhança? E como tais organizações podem efetivamente influenciar processos políticos de tomada de decisão?

No Brasil, as organizações cívicas tradicionais não são vistas, pelo menos não por parte das ciências sociais, como atores muito promissores nestes processos, ao passo que as expectativas costumam ser mais direcionadas para os movimentos sociais, os quais desempenharam um papel fundamental no processo de democratização (Cardoso 1994).

Porém, uma das objeções mais freqüentes contra os movimentos sociais enquanto fonte principal do capital social se baseia na suposição de que os laços e obrigações que une os membros destes movimentos sejam mais fracos do que em organizações tradicionais. De acordo com Putnam, é a vida social que mantém unidas as sociedades, e não o ativismo político em movimentos sociais, a participação em associações do terceiro setor, a colaboração em organizações sem fins lucrativos ou o envolvimento em grupos de ajuda. Segundo Putnam estes tipos de grupos falham concernente a sua mais importante tarefa: a promoção de confiança social.

Do ponto de vista brasileiro, podemos levantar pelo menos duas objeções: Em primeiro lugar, movimentos sociais como o Movimento Sem Terra (MST) ou organizações não-governamentais como a Pastoral da Criança certamente não são, como Putnam alega, desconectados da sua base social. Ao contrário, e apesar de certas contradições que tais experiências sempre acarretam, são novas formas emergentes de vida social e de engajamento político, capazes não apenas de renovar os laços sociais das comunidades, mas também de promover novas formas de participação pública visando a transformação das condições sociais e políticas.

Em segundo lugar, o declínio das organizações civis convencionais não precisa necessariamente ser interpretado como um mero declínio do engajamento cívico, mas pode representar um novo entendimento de engajamento cívico e o reconhecimento da necessidade de reinventar as formas de ativismo e envolvimento cívico em uma sociedade crescentemente complexa e pluralista. Ao lugar de apostar exclusivamente nos grupos de interesse, que costumam defender apenas interesses grupais e promover condições de coesão e exclusão, simultaneamente, talvez seja muito mais pertinente pensar nas potencialidades de novas formas de organização e ação política que sejam capazes de promover tolerância, diálogo, compreensão mútua, pontes entre os diferentes grupos sociais, mas também, se for necessário, pressão, contestação e luta contra as injustiças

existentes na sociedade contemporânea. A sociedade civil assume progressivamente responsabilidade no que diz respeito à “constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível” (Telles 1994: 92) e “nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos” (idem: 101). Isto significa que, de uma perspectiva emancipatória, o debate sobre o capital social é enganador na medida em que a ênfase é dada na mera densidade das organizações cívicas convencionais. Maior atenção merecem os movimentos e organizações politicamente relevantes e a sua capacidade de promover redes cívicas. Neste contexto, surgem outras questões:

Quais as condições organizacionais adequadas para o avanço do bem comum na emergente sociedade em rede? São os movimentos sociais e as associações do terceiro setor a resposta certa para este desafio, ou é preciso voltar atrás e fomentar as organizações cívicas convencionais, o que a análise de Putnam parece sugerir?

Tais questões não podem ser respondidas sem considerar os fatores institucionais e a qualidade das relações estabelecidas entre os grupos intermediários em uma sociedade, como também entre associações e governo (Grix 2001: 197). As qualidades destas relações parecem cruciais para a possibilidade de mobilização do capital social em benefício de um engajamento político e cívico efetivo.

Design Institucional

Partindo do argumento de Putnam, segundo o qual tanto comunidades cívicas como não-cívicas costumam reforçar-se cada vez mais, fortalecendo suas próprias características, e que estes dois tipos diferentes de equilíbrio têm raízes históricas e culturais, Maloney et al. (2000) comentam que deste ponto de vista as autoridades públicas não têm muito a fazer para aumentar o estoque de capital social. Para eles Putnam “neglects the role played by political structures and institutions in shaping the context of associational activity and hence the creation of social capital” (Maloney et al. 2000: 803). Uma outra objeção se refere a uma suposta correlação entre o número de associações e o acesso a informação e a redes sociais, de um lado, e a performance governamental de outro.

Se, como salientam Maloney et al., “social capital is context specific” (2000: 804), aí temos de levar em conta os arranjos institucionais que afetam as relações entre governo e as organizações da sociedade civil. Sem canais de comunicação que proporcionam às organizações comunitárias condições favoráveis para se engajar nas questões públicas, o capital social dificilmente pode ser mobilizado em prol da promoção do bem comum.

A percepção de Putnam é bastante fatalista na medida em que as raízes históricas e culturais são sobrevalorizadas. Entretanto, as possibilidades governamentais para promover o capital social através de “constituent policies” (Lowi, 1972), isto é, políticas que visam modificar as regras do jogo político (Beck 1993: 17), são subestimadas.

A crítica a Putnam alega que sua análise é “too society-centred, undervaluing state agency and associated political factors” (Lowndes/Wilson 2001: 629). Seria imprescindível avaliar a relevância do design institucional para a relação entre capital social e democracia, e a performance governamental em geral. As diferenças relativas à democracia e à performance governamental certamente não estão relacionadas, como alega Putnam em seu estudo sobre a Itália, apenas às particularidades sociais e culturais de cada região. Pelo menos o que estudos sobre experiências brasileiras em democracia local mostram é que inovações concernentes ao design institucional de fato fazem a diferença, não apenas para a ampliação da participação política, mas também para o fortalecimento da sociedade civil local e, conseqüentemente, para criação de capital social³.

As críticas contra a concepção do capital social de Putnam se originam no institucionalismo que costuma responsabilizar as fracas instituições como um dos fatores principais para as dificuldades de países em desenvolvimento em consolidar os seus jovens regimes democráticos. Entre os cientistas políticos e administradores é bastante comum a convicção que a única maneira de “pôr ordem no caos” que supostamente reina nos países em desenvolvimento seria mediante medidas de “design institucional” (Prittwitz 1994: 239). Neste sentido, políticas constitutivas ou estruturantes visam não apenas a ‘manutenção’, mas também o ‘design’ e a ‘renovação das instituições sócio-políticas (Kooiman 2000: 158). Tal compreensão dinâmica de políticas estruturantes está na base de abordagens como

³ Em relação à importância de designs discursivos na política brasileira local, ver Frey (2002 and 1996); em relação ao caso do orçamento participativo e suas conseqüências para o desenvolvimento da sociedade civil: Santos (1998), Abers (1998a and b).

o *Institution Building* e o *Institutional Development*. No passado, estas estratégias foram desenvolvidas e enfaticamente advogadas pelas agências internacionais de desenvolvimento, supondo que tais estratégias contribuíram para um aumento de governabilidade e de eficiência da '*development administration*' nos países do 'terceiro mundo'⁴.

As teorias institucionais partem do pressuposto de uma função relacional, reguladora e cultural desempenhada por instituições. Instituições estruturam as relações e redes sociais, regulam a distribuição de gratificações e de posições sociais mediante a definição de metas e a determinação e destinação de recursos. Sendo as instituições intermediadas por valores, para *strong institutionalists* como Schelsky (1970), as instituições representam a índole espiritual da sociedade como um todo. Schelsky considera instituições como positivas, por princípio, por garantirem a estabilidade de sistemas. Conforme esta concepção, o desenvolvimento institucional assume o caráter de um modelo geral de progresso (Waschkuhn 1994).

Enquanto a abordagem de Putnam parece demasiadamente centrada na sociedade e demasiadamente fatalista no que diz respeito às possibilidades de engendrar mudanças através da ação governamental, a abordagem institucional, ao menos na sua versão mais forte, parece demasiadamente idealista na avaliação dos supostos benefícios do desenvolvimento institucional. Instituições desempenham não apenas o papel de satisfazer necessidades humanas e estruturam interações sociais. Ao mesmo tempo, instituições “determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual” (Waschkuhn 1994: 188-9). A institucionalização implica em custos elevados em termos de burocratização e de exclusão de muitas vozes (O'Donnell 1991: 30). Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, ainda que não necessariamente por eles aprovados. Logo, são produtos de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais (Prittwitz 1994: 239).

⁴ Ver Goldsmith (1992) que analisa as abordagens de *Institution Building*, *Institution Development*, *Institutional Sustainability* e *New Institutional Theory* em relação a suas contribuições para políticas de desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo.

Além disso, como supomos, arranjos institucionais influenciam também as condições para a mobilização do capital social. Seria ingênuo ignorar os efeitos das condições legais e constitucionais, das estruturas e procedimentos governamentais e das tradições e práticas da vida política para “moldar” a sociedade civil (Lowndes/Wilson 2001: 631). Em contraposição ao institucionalismo tradicional, o neo-institucionalismo “não explica *tudo* por meio das instituições. Quanto mais consolidado o processo político e quanto mais fragmentadas as instituições, tanto mais o fator institucional tem força explanatória” (Beyme 1992: 76). Especialmente no mundo em desenvolvimento onde os processos políticos são normalmente mais voláteis e as instituições sujeitas a mudanças permanentes, as instituições parecem muito menos decisivas para os processos políticos e seus resultados materiais.

O neo-institucionalismo mantém a rejeição do institucionalismo referente a abordagens de escolha racional e afirma que é imprescindível levar em conta, para além dos interesses pessoais, as instituições e identidades as quais influenciam o comportamento e as atitudes dos atores políticos nos processos de tomada de decisão. Na prática, os atores políticos estão buscando estratégias *apropriadas* na base de regras, obrigações, direitos e papéis institucionalizados: “Role-driven behavior ... is based more on logic of appropriateness and codes of conduct than on anticipation of uncertain consequences and calculation of expected values” (March/Olsen 1994: 253).

O pensamento neo-institucionalista defende uma compreensão mais ampla do conceito de instituição: „The core notion is that life is organized by sets of shared meanings and practices that come to be taken as given for a long time. Intentional, calculative actions of individuals and collectivities are embedded in these shared meanings and practices, which can be called identities and institutions“ (March/Olsen 1994: 250).

É exatamente na valorização dos significados e práticas compartilhados onde convergem a concepção do design institucional e a abordagem de Putnam sobre o capital social. No entanto, enquanto para Putnam os lugares preferenciais para o desenvolvimento de tais significados e práticas compartilhadas são as organizações cívicas, a vizinhança e a família – nos termos habermasianos podemos denominá-los de esfera do mundo de vida (*Lebenswelt*) – neo-institucionalistas chamam a nossa atenção para as possibilidades de

influenciar significados e práticas mediante a ação governamental e o design institucional. Segundo March/Simon (1994 and 1995) e sua concepção da *governança democrática*, a formação e o delineamento da vida política e social torna-se uma das tarefas primordiais de um governo democrático:

„Democratic governance is more than the management of efficient political coalition building and exchange. It also involves influencing the processes by which the constraints on political exchange are established. The processes by which actors, identities, meaning, resources, rights, and rules are created and changed is not exogenous to governance but central to it“ (March/Olsen 1994: 264).

Apenas no caso de admitirmos a possibilidade de governos em influenciar o desenvolvimento do capital social, “it may be possible to break out of ‘uncivic’ vicious circles and actively promote the ‘virtuous’ combination of civic engagement and good governance” (Lowndes/Wilson 2001: 631). Apesar de existirem boas razões para assumir que as possibilidades de influenciar o capital social mediante o design institucional podem variar significativamente de acordo com o contexto cultura, a desconsideração do fator institucional – instituições neste caso compreendidas na sua versão mais ampla – parece bastante problemático, até mesmo em regimes consolidados com estruturas formais estáveis.

A opção de influenciar o desenvolvimento do capital social por meio de intervenções governamentais envolve, certamente, também riscos no que tange a autonomia da sociedade civil, especialmente em uma sociedade como a brasileira, caracterizada por uma tradição de atitudes e estruturas governamentais clientelistas e paternalistas. A mera existência de organizações cívicas não diz nada a respeito do grau de autonomia ou dependência de instituições governamentais. O caso brasileiro apresenta uma situação bastante difusa e variada das inter-relações entre as próprias organizações cívicas e entre as instituições governamentais. Encontramos organizações tradicionais de moradores, dependendo de práticas clientelistas, buscando fazer valer os seus interesses de uma maneira, muitas vezes em conflito e oposição com outras instituições similares. Tais organizações, freqüentemente, se mostram incapazes para o engajamento em atividades de cooperação com outras organizações semelhantes, por outro lado, se mostram bastante efetivas em obter recursos públicos por intermédio de vereadores. E de fato, é uma das fontes decisivas de legitimidade política para os vereadores a atuação enquanto mediadores

entre administração pública e as organizações comunitárias locais. No entanto, nas favelas do Rio de Janeiro ou de outras grandes cidades brasileiras, onde a vida social é dominada pelo crime organizado e onde a regulação por meio da ação governamental é deficiente ou inexistente, encontram-se formas consolidadas de interação social baseadas no medo e na pobreza, mas ao mesmo tempo em confiança. Neste contexto, de zonas abandonadas pelo Estado, a aceitação da ordem estabelecida pelo crime organizado representa, na verdade, a única fonte – apesar de precária – de segurança social e a única possibilidade de sobrevivência em uma ambiente progressivamente ameaçador e funesto. Por outro lado, experiências democráticas com inovações políticas institucionais, como por exemplo através do orçamento participativo, praticado em muitos municípios para auxiliar o processo de democratização, evidenciam um potencial elevado de solidariedade e aprendizagem institucional em casos de governos estabelecendo processos de deliberação pública (Frey 2002).

Isto significa que tanto o fator institucional, a variável capital social como também o contexto cultural específico são todos elementos cruciais que devem ser considerados para entender as potencialidades de mudança inerentes ao nível comunitário⁵. Portanto, é fundamental direcionar a nossa atenção para a interface entre instituições governamentais e o capital social. Do mesmo modo como o capital financeiro pode ser desperdiçado e simplesmente mantido fora de circulação, do mesmo modo como propriedades de terra podem ser improdutivas, também o capital social pode estar inativo, ou até prejudicial e contraproducente se não for conduzido de uma maneira a fomentar o bem comum. Mas como será possível estimular o capital social de uma maneira que o bem comum possa ser fortalecido?

Na seção seguinte, procuraremos evidenciar o potencial da abordagem de rede para proporcionar um referencial para um melhor entendimento dos processos de desenvolvimento do capital social e das possibilidades de influenciar de forma positiva o capital social em prol do desenvolvimento comunitário e do fortalecimento do bem comum.

⁵ Os mesmos fatores precisam ser considerados para a análise de políticas públicas no contexto de países em desenvolvimento; ver Frey (2000 b).

Redes sociais

Conforme já mencionados na introdução, os processos dominantes na sociedade moderna, segundo Castells, são crescentemente organizados em torno de redes: “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” (Castells 1999: 497). O novo paradigma das tecnologias da informação ele considera a base material para a expansão penetrante de redes em toda a estrutura social da sociedade moderna.

As tendências gerais do ciberespaço tende a reforçar os já bem conhecidos processos de exclusão e de aumento de concentração de poder, tanto no âmbito econômico quanto político (Sassen, 1997; Castells, 1996). Em primeiro lugar, as TICs provocam tendências de segmentação e exclusão dentro do próprio ciberespaço. As novas redes não apenas distribuem poder, mas elas tornam possível a disseminação de novas e diferentes formas de poder. Uma das importantes manifestações de tais ciber-segmentações é a proliferação das Intranets privadas que são fortalezas excessivamente vigiadas e isoladas da Internet aberta (Sassen 1997: 228). Mas estas tendências de exclusão e concentração de poder não são exclusividade do ciberespaço, mas tendem a determinar a vida social, política, cultural e econômica no espaço real.

Na sua teoria do “espaço de fluxos”, Manuel Castells salienta não apenas as dimensões econômicas e políticas, mas também as dimensões culturais destes processos de segmentação, baseados em estruturas sócio-técnicas. Sua interpretação da dinâmica social da sociedade em rede revela interessantes percepções sobre transformações sociais induzidas pelas TICs. Como resultado, pode-se chegar a um melhor entendimento das perspectivas de redes comunitárias e as possibilidades do uso das TICs em prol do desenvolvimento sustentável de comunidades locais.

De acordo com Castells, a articulação espacial das funções dominantes na sociedade em rede acontece dentro de redes de interação viabilizada pela utilização de equipamentos de telecomunicação. A infra-estrutura pode ser vista como expressão desta rede de fluxos, cuja arquitetura e conteúdo são determinados pelas formas existentes de poder (CASTELLS 1999: 437). Isto é, a base material deste espaço de fluxos é proporcionada pela criação de

infra-estrutura de telecomunicação, que tende excluir grandes segmentos sociais dos benefícios da sociedade de informação:

No que diz respeito à organização social espacial, Castells argumenta que a sociedade informacional é organizada de uma forma assimétrica em torno dos interesses dominantes da elite econômica:

“A forma fundamental de dominação de nossa sociedade baseia-se na capacidade organizacional da elite dominante que segue de mãos dadas com sua capacidade de desorganizar os grupos da sociedade que, embora constituam maioria numérica, vêm (se é que vêm) seus interesses parcialmente representados apenas dentro da estrutura do atendimento dos interesses dominantes. A articulação das elites e a segmentação e desorganização da massa parecem ser os mecanismos gêmeos de dominação social em nossas sociedades” (CASTELLS 1999: 440).

Conseqüência desta tendência é um crescente afastamento do mundo do big business e da política organizada – onde ocorre a acumulação de poder e de riqueza e cujo espaço de referência é o mundo como um todo – das comunidades locais, cujas experiências são criadas localmente e baseadas na suas culturas específicas e na história. O poder global segue cada vez mais uma lógica peculiar, esquivando-se das críticas das sociedades nacionais e, mais ainda, das comunidades locais. Esta rede global de dominação garante sua exclusividade não por meio da obstrução explícita do acesso, mas pelo desenvolvimento de regras e códigos culturais específicos, cuja posse abre o acesso a estas estruturas e redes de poder.

Isto significa que, de um lado, é preciso conservar as instituições democráticas a fim de poder manter as aparências democráticas, de outro lado, são erguidas barreiras culturais para evitar a entrada de representantes políticos nos mais altos círculos do poder onde são tomadas as decisões estratégicas. As principais decisões são tomadas em microrredes pessoais, em comunidades simbolicamente segregadas que representam uma subcultura de pessoas interconectadas, ligadas a localidades comuns. Essas comunidades privadas representam os pontos nodais neste espaço de fluxos, onde preocupações e interesses privados são discutidos em círculos fechados e, subseqüentemente, projetados para as macrorredes, sustentadas, por sua vez, pelas tecnologias de telecomunicação.

Um segundo elemento mencionado por Castells, o qual contribui para a distinção cultural de elites na sociedade da informação, está relacionado à criação de um estilo de vida

peculiar que dá homogeneidade à elite informacional e transcende as fronteiras culturais tradicionais de sociedades nacionais. Conseqüência é uma certa uniformização do ambiente simbólico das elites no mundo todo, substituindo as particularidades, historicamente condicionadas, de cada localidade.

A interpretação de Castells da sociedade da informação e seus mecanismos e estratégias utilizados pela elite empresarial da nova economia informacional é bastante reveladora, especialmente se vista em contraste com os processos de fragmentação e segmentação que podemos observar na sociedade civil, sobretudo em nível comunitário.

“Segue uma esquizofrenia estrutural entre duas lógicas espaciais que ameaça romper os canais de comunicação da sociedade. A tendência predominante é para um horizonte de espaço de fluxos aistórico em rede, visando impor sua lógica nos lugares segmentados e espalhados, cada vez menos relacionados uns com os outros, cada vez menos capazes de compartilhar códigos culturais” (CASTELLS 1999a: 451-2).

Entretanto, não se trata apenas de (re)construir as pontes culturais e físicas entre essas duas formas de espaço, como sugere Castells, mas também de criar redes similares em nível comunitário com o objetivo de promover identidade, solidariedade e novas formas de cooperação e interação em conformidade com as particularidades da sociedade informacional.

Mas o que são essas características particulares que diferenciam redes de outros tipos de coordenação social, sobretudo o mercado e as organizações? Enquanto mercados são coordenados através de mecanismos de preço, de uma forma específica e espontânea, organizações através de regras formais, de uma forma não-específica e baseadas em regulamentos, redes são normalmente coordenadas por meio de discurso fomentando relações de confiança mútua.

Em relações de mercado os atores costumam ser independentes, em organizações hierárquicas dependentes, ao passo que em redes é imprescindível a ocorrência de formas de cooperação entre os membros da rede, viabilizadas e sustentadas por relações de interdependência. O acesso aos mercados é aberto, pelo menos para aqueles com poder aquisitivo. No caso de organizações o acesso é regulamentado por normas. No caso de redes, o acesso é restrito aos seus membros, excluindo não-membros. O horizonte de tempo, nas relações de mercado, é de curto prazo; em organizações de longo prazo; em

redes, finalmente de médio prazo. O último critério se refere à maneira como conflitos são resolvidos. No caso de relações de mercado, a arbitragem é garantida por lei; nas organizações pela distribuição de poder; ao passo que em redes, conflitos são decididos através de negociação (Weyer 2000: 5-10).

Alega-se que redes são capazes de proporcionar resultados que normalmente só o mercado ou as hierarquias são capazes de produzir, apresentando porém vantagens adicionais. Em redes pode ocorrer todo tipo de troca sem os seus membros serem expostos às incertezas e riscos das transações de mercado. Redes facilitam comportamento coordenado, sem a necessidade de aceitar a rigidez de organizações inflexíveis e burocráticas. A rede se mostra como a única estrutura de ação capaz de cumprir duas funções básicas: primeiro, a função estratégica de reduzir incerteza com relação ao comportamento de outros atores, como competidores ou parceiros; segundo, a função instrumental de melhoria da performance, isto é, o aumento de resultados produzidos. Além disso, redes parecem preservar a autonomia dos parceiros e aumentar sua capacidade de aprendizagem.

Neste sentido, redes sociais podem ser compreendidas como formas independentes de coordenação de interações. Sua marca central é a cooperação, baseada em confiança entre atores autônomos e interdependentes, os quais trabalham em conjunto por um período limitado de tempo, levando em consideração os interesses dos parceiros, estando conscientes de que esta forma de coordenação é o melhor caminho de alcançar seus objetivos particulares. É em função desta capacidade de agregação que redes têm um grande potencial para instigar processos de aprendizagem e são defendidas para a implementação de projetos de inovação, nos casos de que os riscos envolvidos se apresentarem altos demais para cada um dos parceiros sozinho (Weyer 2000: 11).

Estas qualidades da estrutura de rede tornam a opção comunitária tão atraente para a política local. No entanto, resultados positivos só podem ser esperados se as comunidades locais conseguirem colocar em prática o modelo de interação social da colaboração em rede. Infelizmente, como Castells mostra, as condições gerais não são muito favoráveis para os processos de inovação social impulsionados de baixo para cima.

Dado o fato de que as mais importantes decisões que afetam as comunidades locais são tomadas em espaços privados ou em redes globais por elites empresariais, sem um

envolvimento político das populações locais, as comunidades em todo o mundo são crescentemente expostas a uma incerteza geral. Este aumento das incertezas não tem apenas a ver com o “sistema da irresponsabilidade organizada” que, de acordo com Ulrich Beck (1988: 104), caracteriza a sociedade de risco, levando a um “fatalismo industrial” e uma aceitação generalizada e um conformismo concernente aos riscos industriais. Além disso, parece que foi estabelecido, em função dos recentes processos de desregulação e privatização, um sistema organizado de incerteza social, baseado na disseminação de insegurança e na ausência de garantias (BAUMAN 2000: 14). Esta estratégia de criação de incerteza, conscientemente promovida, resulta em medo e aflição que fomenta atitudes individualistas de sobrevivência, mina tentativas de ação coletiva e enfraquece os laços sociais que normalmente mantêm as comunidades unidas. Ambas tendências favorecem o conformismo e a apatia política generalizada, ao lugar da mobilização das comunidades com o objetivo de reduzir as incertezas.

Para BECK (1993: “A invenção da política”) e BAUMAN (2000: “Em busca da política”) uma possível solução para esse dilema passa necessariamente pela politização como único caminho possível para superar o predominante cinismo e conformismo que costumam estrangular os últimos canais de comunicação entre as esferas privada e pública.

Enquanto, conforme a interpretação de Castells, a elite informacional costuma discutir seus interesses e preocupações em círculos privados de negociação e tem à sua disposição meios para colocar em prática as suas resoluções, a grande massa carece de tais espaços públicos/privados onde seus problemas particulares poderiam ser discutidos e tornados públicos. Conforme Bauman,

“a chance para mudar isso depende da ágora – esse espaço nem privado nem público, porém, mais precisamente, público e privado ao mesmo tempo. Espaço onde os problemas particulares se encontram de modo significativo – isto é, não apenas para extrair prazeres narcisísticos ou buscar alguma terapia através da exibição pública, mas para procurar coletivamente alavancas controladas e poderosas o bastante para tirar os indivíduos da miséria sofrida em particular; espaço em que as idéias podem nascer e tomar forma como ‘bem público’, ‘sociedade justa’ ou ‘valores partilhados’” (BAUMAN, 2000: 11).

Na sociedade moderna, a opção comunitária está confrontada com dois desafios principais, ambos em aparente conflito: primeiro, o de aprender com a elite empresarial e de sua estratégia de organização em rede, que contribui para o aumento de sua capacidade para a

ação coletiva e a cooperação por meio da promoção de confiança e reciprocidade entre os membros das redes; segundo, o de evitar as tendências de exclusão e garantir procedimentos democráticos e práticas coletivas baseadas em deliberações interativas e reflexivas, de modo que condições para a promoção do bem comum podem ser melhoradas. No contexto de crescentes conflitos sociais e culturais em uma sociedade cada vez mais complexa e diversificada, e em face de novas e inusitadas potencialidades de criação de grupos e redes em função da disseminação dos TICs, os riscos relacionados à segregação, à exclusão e a um possível aumento de conflitos e de intolerância devido à proliferação dessas novas estruturas de rede não devem ser subestimados.

Sobretudo, no que diz respeito a redes comunitárias, é importante reconhecer a necessidade de fomentar estruturas de rede no âmbito da vizinhança e de cidades para fortalecer comunidades locais e melhorar as condições de vida locais. No entanto, simultaneamente, torna-se crucial estar ciente dos riscos que tais estratégias acarretam para a sociedade como um todo quando as exigências democráticas são ignoradas ou negligenciadas. A opção comunitária tem que levar em consideração as condições institucionais, as relações de poder local e a necessidade de um grande esforço no que concerne à revitalização da democracia local e de base.

Uma das principais exigências se refere à ampliação dos espaços públicos para a deliberação pública e esforços de incluir amplas partes da população em processos de tomada de decisão políticas e sociais. No Brasil, a política sempre era uma questão de uma elite social e política muito pequena.

Tomando a tipologia de formas de coordenação, mencionada a cima, como referencial analítico, podemos até chegar à conclusão de que no Brasil os processos sociais são bem mais alinhados com o modelo de rede do que com o mercado ou o modelo organizacional de coordenação social. De fato, a lógica do mercado costuma contrastar fortemente com as redes de interesse, freqüentemente baseadas em laços familiares ou de amizade. Em geral, esses tipos de redes operam em prol da anulação das leis do livre mercado. Correspondentemente, as regras e normas, as quais, em acordo com o modelo hierárquico, definem o acesso a organizações são também habitualmente anuladas por estas forças sociais dominantes. As tradicionais redes sociais minam as funções originais dos mercados

e organizações. Sendo assim, elas precisam ser interpretadas como elementos cruciais dentro de um modelo de dominação no qual uma pequena e poderosa elite explora as vantagens de relações em rede, em seu próprio interesse e em detrimento daqueles excluídos dessas redes.

As redes sociais que existem no nível da vizinhança e das comunidades locais, especialmente em comunidades pobres, são também em geral baseadas em laços familiares ou de amizade, mas normalmente têm pouco a opor contra essas redes dominantes. Ou elas se mostram como uma tentativa de evitar ou restringir a degradação social, isto é, como parte de estratégias de sobrevivência pessoal, ou como novos focos de concentração de poder, muitas vezes relacionados ao crime e ao tráfico de drogas. No primeiro caso, muitas vezes dependem de sua capacidade de estabelecer relações efetivas com as elites dominantes nas administrações locais, em geral caracterizadas pela predominância de estruturas paternalistas e clientelistas. Já no segundo caso, trata-se de uma forma de rede que representa uma ameaça à elite tradicional. Como consequência, alianças entre redes do crime e do tráfico de drogas são, de um lado, e redes das elites políticas e sociais tradicionais de outro, um traço cada vez mais comum do atual modelo de dominação.

Por este momento, podemos constatar que redes dificilmente representam uma panacéia para os problemas que as comunidades estão enfrentando nos países em desenvolvimento. Como no caso brasileiro, elas podem sustentar um sistema de dominação e de controle incompatível com os princípios da democracia e da participação política. As reflexões sobre redes comunitárias demonstram que é preciso ficar atento para o fato que uma concepção aparentemente democrática pode facilmente ser transformada em uma ferramenta capaz de reforçar as relações de poder existentes, sobretudo se não houver esforços explícitos para superar impedimentos institucionais e culturais.

Como alega Castells, a concepção de rede é diretamente relacionada ao novo paradigma das tecnologias de informação. Da perspectiva brasileira, esta constatação tem que ser relativizada. Uma influência forte de atitudes e padrões pré-modernos, em um contexto de uma sociedade industrial moderna, pode também suportar estruturas de rede. No entanto, de acordo com a argumentação de Castells, a localidade e a proximidade física perdem sua importância para sustentar redes sociais em função da disseminação das TICs. Enquanto

Castells frisa a ambivalência desta transformação paradigmática, existem outros autores com visão muito mais otimista, alegando um efeito democratizante geral dessas novas tecnologias. Na seção seguinte será apresentado este debate bastante controverso, com o intuito de ajudar à reflexão acerca das possibilidades de uso dessas novas tecnologias como instrumentos fomentadores e sustentadores das redes sociais em uma perspectiva democrática e emancipatória.

Redes comunitárias e TICs

Defensores do novo mundo virtual, como Nicholas Negroponte (1995), estão convencidos que na nova sociedade da informação as redes globais de infra-estrutura de comunicação, exploradas por atores privados, serão instrumentos decisivos para a promoção da democracia, do desenvolvimento e da solidariedade, bem como para solucionar as grandes desigualdades sociais em nosso planeta (Sfez, 200: 51). E de fato, enquanto as instituições territoriais tradicionais são mais hierárquicas e rígidas, a Internet tende a privilegiar modos de relacionamento transversais e estruturas mais fluídas, que estão em maior sintonia com as estruturas de redes, que caracterizam os processos sociais e políticos nas sociedades democráticas modernas. Sendo assim, deve-se esperar efeitos significativos dessas redes de telecomunicação não apenas no âmbito do *big business*, mas também nos âmbitos da sociedade, da cultura e das instituições políticas (Poster, 1997: 215).

Não há dúvidas que as redes eletrônicas transformam as dimensões de tempo e espaço. A informação é transmitida em tempo real e os contatos podem ser estabelecidos imediatamente e independentemente da distância espacial. A comunicação em rede garante, de princípio, um acesso universal, confortável, não filtrado e de baixo custo a informações e processos políticos. Entretanto, o potencial democrático específico da Internet baseia-se em sua estrutura não-hierárquica e cibernética que, em princípio, favorece a interatividade.

Um outro possível efeito democratizante consiste na expectativa de que os fatores idade, sexo, cor ou raça perdem relativamente relevância no ciberespaço, uma vez que “a entrada dos atores na Internet não depende de uma situação preestabelecida, mas apenas da sua ação no presente momento” (Sfez 2000: 52). Finalmente, existem expectativas de que cidadãos que normalmente são mais relutantes em se engajar em debates públicos poderiam

acabar se envolvendo mais diretamente em processos de deliberação e tomada de decisão política, visto que a comunicação por e-mail reduz os riscos da exposição pessoal que caracteriza tanto a comunicação face-a-face quanto debates em arenas públicas (Graham 1999: 68). Portanto, parece que a relevância democrática da Internet está relacionada, antes de qualquer coisa, ao seu potencial para promover uma comunicação direta, descentralizada e interativa entre o poder político e o eleitorado.

Além disso, são proporcionadas novas possibilidades para processos informais de deliberação política (DAHLBERG 2001: 1). A comunicação de mão dupla, que se torna possível na Internet, se contrapõe à comunicação de mão única, que prevalece nas mídias de comunicação de massa. Enquanto p.ex. na televisão os debates públicos são conduzidos em geral pelos líderes de opinião, sem uma participação ativa dos cidadãos comuns, surgem com a Internet novas possibilidades de criação de uma esfera pública interativa, um tipo de *ágora eletrônica*, sobretudo devido à vantagem da dissolução do espaço enquanto condição de comunicação (Roesler 1997: 182).

Da perspectiva das comunidades locais, as TICs representam um novo possível canal pelo qual as comunidades podem expressar as suas demandas e expectativas, pelo qual cidadãos podem ser envolvidos em processos de tomada de decisão política e, finalmente, pelo qual uma esfera pública local pode ser sustentada e a democracia local fortalecida⁶. Neste artigo estamos enfocando não apenas as relações entre cidadão e governo, mas também as potencialidades comunicativas entre os próprios cidadãos, e com isso as possibilidades de fazer uso das TICs em prol do desenvolvimento comunitário e da mobilização do capital social.

Entretanto, tendo em vista os processos de segmentação e fragmentação que caracterizam as comunidades em nível local, cabe perguntar: Quais as perspectivas realistas para o desenvolvimento comunitário nas sociedades contemporâneas? Como elas devem evoluir para poder assumir um papel relevante nos processos de transformação social? Abordagens teóricas sobre relações sociais comunitárias mencionam, em geral, seis propriedades de comunidades, que são elencadas a seguir: Diferenciam-se entre as variáveis estruturais que são (1) laços sociais densos e fortes; (2) envolvimento e integração social proporcionado

através de instituições comuns; (3) eventos rituais; (4) grupos de tamanho reduzido; e as variáveis culturais que são (5) percepções de similaridade com as características físicas, o estilo particular, a forma de vida, ou as experiências históricas dos outros; e (6) crenças comuns em relação a um sistema compartilhado de idéias, uma ordem moral, uma instituição ou um grupo (Brint 2001: 3-4).

Porém, estudos empíricos sobre comunidades freqüentemente mostraram que “communities are not very community-like. They are as rife with interest, power, and division as any market, corporation, or city government” (Brint 2001: 6). Na prática, os contatos entre membros de comunidades não são necessariamente mais intensos do que com pessoas de fora da comunidade. Muitas vezes comunidades são caracterizadas por estratificação social, e as decisões relevantes são tomadas pelo grupo de status dominante. Nem são as comunidades, necessariamente, baseadas em quaisquer laços sociais, sobremaneira intensos ou altamente focalizados. Devido a uma crescente contestação da “image of warm and mutually supportive community relations” (Brint 2001: 6) por parte de estudos empíricos, ganha cada vez mais atenção o referencial de redes sociais. Este frisa mais as vantagens em termos de benefícios práticos e materiais conferidos aos membros de tais redes, e menos à idéia de crenças comuns e de uma ordem moral unificadora, ou até de um tipo de “vontade natural” inerente às comunidades. Uma contribuição importante para esta discussão vem dos estudos sobre comunidades eletivas. De acordo com Brint, comunidades de escolha são baseadas em interesses comuns e suporte mútuo. As interações entre os seus membros se mostram em geral bem mais intensas e efetivas do que aquelas em comunidades que são definidas exclusivamente pela propinquidade física.

Brint identifica diversas razões para a tendência das ciências sociais de privilegiar as redes sociais em detrimento da abordagem da comunidade. Primeiro, parece que as formas mais estáveis de comunidades territorialmente delimitadas tendem a desaparecer gradualmente na sociedade moderna. Segundo, observa-se um avanço da escolha racional como pensamento predominante nas últimas décadas. Finalmente, ele menciona o fato de que os próprios cientistas sociais e os profissionais altamente qualificados vivem em um mundo onde as interações de curto prazo e a pluralidade de contatos sociais são valorizados e

⁶ Partindo do referencial teórico da esfera pública e da democracia deliberativa eu abordei esta questão em dois outros trabalhos recentes (Frey 2001 (a) e (b)); ver também Coleman/Gotze (2002).

vistos como fatores fundamentais para o sucesso social e econômico. Essa percepção pode, no entanto, se basear em uma apreensão equivocada, especialmente se vista da perspectiva de comunidades pobres e da necessidade de superar situações de risco social. Segundo Brint: “The current tendency to focus on short-term interaction rituals linked to social network structures risks distorting (and effacing) the reality of those *gemeinschaft*-like structures that continue to exist” (Brint 2001: 8). Sobretudo no contexto de países em desenvolvimento com sistemas de segurança social extremamente precários, as comunidades locais continuam desempenhando um papel importante na luta diária das pessoas pela sua sobrevivência.

Na sua conclusão, Brint constata que os mecanismos integradores de comunidades são fortemente relacionados a interações face-a-face e ao monitoramento buscando a conformidade, ao passo que “a realm of autonomous equals bound to a framework of common moral norms is possible only in a world in which members are rarely, if ever, copresent” (Brint 2001: 20). São essas as condições que podem ser observadas em comunidades de interesse virtuais, onde os membros raramente se encontram e as interações são frequentemente limitadas a tópicos específicos que motivaram a criação da comunidade (Blanchard/Horan 1998: 295).

Brint tem a expectativa que esses tipos de grupos, baseados em atividades comuns e conectados de forma menos firme e permanente, uma característica cada vez mais dominante nas organizações sociais das sociedades industriais contemporâneas, leva “some of the virtues of community to the modern world, while at the same time avoiding its characteristic vices and its purely mythical connotations” (Brint 2001: 20). Assim, comunidades de escolha surgem como uma forma de organização promissora para o dinamismo da vida social no mundo contemporâneo, criando condições para as pessoas atuarem na busca de seus interesses coletivos, sem estarem presos a um cânon de normas éticas e morais das comunidades tradicionais.

Existem, no entanto, perigos, particularmente “that ‘virtual communities’ and particular communities of interest – while they draw great strength from their ‘connectedness’ can also be exclusionary and elitist” (Oakley 2001: 3). Essa perspectiva se torna ainda mais convincente face à tendência de tais grupos de correligionários de discutir apenas seus

interesses comuns, fortalecendo, desta maneira, as opiniões e convicções existentes e ignorando a pluralidade de tópicos e opiniões que existem em sociedade. Isso se torna mais evidente no que Robert Bellah chama de “‘lifestyle enclaves’⁷, which celebrate the ‘narcissism of similarity’ through the common lifestyles of their members” (Doheny-Farina 1996: 50). Teme-se que as novas oportunidades para a formação de comunidades, guiadas exclusivamente por interesses, possam fortalecer a intolerância e o consumismo, além de e fomentar a retirada da esfera pública, o desencantamento com a política e até mesmo a proliferação do fundamentalismo.

Tendo à nossa disposição novas tecnologias para selecionar aquelas informações que queremos acessar e para escolher as pessoas com as quais queremos nos comunicar, nossa percepção da realidade tende a se limitar cada vez mais. Nós podemos nos sentir confortáveis e bem entendidos estando entre os membros de nosso grupo de escolha, porém inseguros e ameaçados fora dele. Como a sociedade depende de um tipo de solidariedade que transcende o engajamento em favor dos correligionários, a opção comunitária pode entrar em oposição com a própria idéia de sociedade, reduzindo a comunicação e a compreensão entre grupos em uma sociedade cada vez mais marcada pela diferença.

Comunidades virtuais podem contribuir para cultivar uma outra tendência crítica: na medida em que os temas eletivos determinam cada vez mais a atenção das pessoas e podem ser amplamente satisfeitos devido às novas tecnologias, os interesses e a disposição de se engajar em favor das comunidades locais reais pode diminuir. Como sugerimos, comunidades locais reais continuam desempenhando um papel importante, especialmente em condições locais de risco social. Do ponto de vista de países em desenvolvimento surgem com isso algumas questões cruciais:

Podemos realmente esperar que comunidades com poucas possibilidades efetivas de interação possam contribuir para a melhoria das condições de vida em nível de vizinhança? Elas reforçam ainda mais a tendência das pessoas a se preocuparem cada vez mais com seus interesses individuais, e cada vez menos com o ambiente físico e seus vizinhos, que vivem na porta ao lado? Existem possibilidades de tornar as vantagens de comunidades de

⁷ Robert Bellah, Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, e Steven M. Tipton: *Habits of the Heart: Individualism and commitment in American life*, New York: Harper and Row, 1985; citado em: Doheny-Farina 1996: 50).

interesse, como é o caso das comunidades virtuais, favoráveis para a intensificação de interações sociais e cooperação entre comunidades reais? Como comunidades *online* deveriam ser organizadas e estruturadas para fortalecer relações de longa distância e – ao mesmo tempo – laços sociais (Horrigan 2001)? Precisam as instituições governamentais assumir um papel mais ativo para promover e garantir a transparência e as práticas democráticas em tais comunidades? E se chegarmos à conclusão que um envolvimento neste sentido seja necessário, como podemos garantir um envolvimento produtivo de agências governamentais?

As experiências com a criação de “civic networks” locais, apoiados em aplicativos de Internet, sobretudo nos países desenvolvidos, mostram a importância da ação governamental em projetos de e-democracia local que visam fortalecer tais redes dentro de uma perspectiva emancipatória e democrática⁸. Em todas as cidades engajadas na criação de redes cívicas observa-se uma preocupação grande em relação a como promover um ambiente mais interativo nas comunidades locais.

Em geral, a tecnologia é considerada uma ferramenta, de um lado, para a criação e uma administração mais eficiente e melhor adaptada às necessidades dos usuários dos serviços públicos e, de outro lado, para o fortalecimento das comunidades locais, o aumento da solidariedade e a ampliação dos laços sociais e da participação política nos processos locais de tomada de decisão.

Para alcançar estes objetivos macro as iniciativas governamentais se concentram em quatro campos de ação preferenciais: (1) na criação de pontos de acesso público à Internet; (2) em campanhas de alfabetização digital; (3) no apoio a comunidades virtuais locais; e (4) no fortalecimento de redes ‘reais’ de vizinhança por meio do uso das TICs.

As experiências europeias sugerem que a Internet e outras tecnologias informacionais providenciam ferramentas promissoras para o fortalecimento das comunidades locais e dos laços sociais e para a experimentação em democracia. Mas mesmo nas cidades mais avançadas estamos ainda distantes de uma situação em que a nova interconectividade da Internet possa promover novos padrões de tomada de decisão política e uma transformação substancial no tocante às desigualdades sociais.

⁸ Ver mais detalhes a respeito em: Frey 2000(a).

Considerações finais

A sociedade civil global está se organizando para preparar propostas para o Global Summit on the Information Society que será realizado em Genebra (2003) e Tunis (2005)⁹. O movimento dos ‘civic networks’ adquiriu sempre mais uma dimensão igualmente global, (com o propósito de) pretendendo renovar a vida social e democrática na sociedade da informação contemporânea¹⁰. Em nível local, o número de iniciativas governamentais e não-governamentais, experimentando com novas formas de participação via Internet, está crescendo constantemente. Apesar da tendência dominante de um ciberespaço crescentemente privatizado e comercializado e de um desenvolvimento do setor de telecomunicação marcado pela lógica do mercado e do lucro rápido, todas essas iniciativas nos dão motivos para crer que o ciberespaço possa operar “as a commons, (...) as a publicly accessible space in which citizens create and share free public goods” (Levine 2002: 13) e como um espaço de experimentação democrática capaz de sustentar práticas democráticas em geral.

Se, como salienta Castells, “the state in the information age is a network state, a state made out of a complex web of power-sharing, and negotiated decision-making between international, multinational, national, regional, local, and non-governmental, political institutions” (Castells 2000: 14), então as pessoas precisam ser preparadas e treinadas para essas novas práticas de coordenação social e de tomada de decisão. Iniciativas como redes cívicas, fóruns de discussão e sistemas de mediação on-line são fundamentais para preparar as instituições e organizações para essas novas formas de “negotiated social governance” (Hirst 2000: 19), e para treinar os cidadãos na arte de conversação, negociação, argumentação e deliberação.

Enquanto as democracias representativas liberais parecem funcionar melhor no contexto de uma *civic culture*, em que o cidadão não é necessariamente racional e ativo, mas “can combine some measure of competence, involvement, and activity with passivity and

⁹ Mais informações sobre a plataforma da sociedade civil são disponível no seguinte site: <http://www.geneva2003.org/>.

noninvolvement” (Almond/Verba 1963: 487), dando suporte a um modelo elitista de tomada de decisão política, a emergente sociedade em rede se mostra bem mais severa: ou (se) você faz parte da rede e (se) está habilitado para explorar as oportunidades que as novas tecnologias e as redes sociais oferecem, ou (se) você está condenado a ficar à margem dos processos sociais e políticos. A primeira concepção é mais alinhada com o modelo do ‘Welfare State’, em que um Estado relativamente forte e suas instituições políticas e administrativas assumem responsabilidade social para proporcionar os serviços públicos e arbitrar em conflitos sociais. O segundo modelo é mais alinhado com modelo neoliberal de um Estado mínimo em um mundo interdependente e globalizado, que cada vez menos dispões dos meios e mecanismos necessários para responder às crescentes demandas sociais.

Esse novo contexto social, político e econômico exige novas abordagens e padrões políticos de ação estatal. Uma possibilidade seria a tentativa de reverter as recentes tendências de liberalização e globalização, buscando reforçar o modelo do Estado do Bem Estar Social e da ação estatal centralizada e, finalmente, tentar fortalecer as democracias liberais, baseadas em partidos políticos fortes e a mídia de massa. Entretanto, tendo em vista a globalização e a diversificação social e cultural, esta opção torna-se cada vez menos realista. A segunda possibilidade consiste na perseguição de um modelo de um “empowering state” (Wright 1996: 15), engajado em preparar o cidadão para que este possa tomar o seu destino em suas próprias mãos. A estimulação e promoção de redes cívicas podem ser consideradas uma opção importante dentro desta nova abordagem de ação estatal. Face à incapacidade das autoridades estatais em providenciar os produtos e serviços sociais necessários, a concepção de um Estado facilitador e estimulador de inovação social e mediador de conflitos sociais não é apenas uma opção mais realista. Sendo o foco da atenção concentrado no indivíduo e no desenvolvimento de suas capacidades pessoais, assim como na melhoria das condições para ação coletiva, através do fortalecimento de movimentos sociais e organizações não-governamentais, a concepção tem um forte viés emancipatório, tornando os cidadãos mais autônomos frente às agências estatais.

¹⁰ O movimento global de redes cívicas organizou diversos congressos nos últimos anos; o primeiro em Barcelona em 2000, o segundo em Buenos Aires em 2001 (www.globalcn2001.org); o próximo congresso será realizado em Montreal, em Outubro 2002 (www.globalcn2002.org).

Este modelo encontra, entretanto, limites, particularmente em países em desenvolvimento com suas desigualdades extremas na estrutura de oportunidades, de modo que o Estado continua na responsabilidade concernente à provisão dos serviços básicos. Esforços adicionais são indispensáveis para estimular as comunidades locais e as organizações da sociedade civil na busca de estratégias locais apropriadas para superar os problemas sociais.

Uma outra questão tem a ver com a necessidade de uma renovação das práticas democráticas. Perante a incapacidade das instituições políticas e administrativas tradicionais de solucionar os problemas que afetam o eleitorado, a democracia liberal, sobretudo na sua forma atual, sofre graves problemas de legitimidade política, o que mostram os recentes números decrescentes de participação nas eleições em boa parte das democracias ocidentais consolidadas.

No futuro deve-se esperar que formas alternativas de participação cidadã, alinhadas com as necessidades e expectativas dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, desempenharão um papel muito mais importante para a legitimidade política do que o sistema representativo tradicional. A participação política via Internet pode se tornar um canal adicional dentro de uma variedade de novas formas de engajamento cívico e participação democrática. A e-democracia certamente não substituirá a forma tradicional do processo político representativo, mas pode sim complementá-la de uma maneira que novos padrões democráticos podem emergir, ampliando o envolvimento público na deliberação democrática.

Redes comunitárias, sustentadas por espaços virtuais de deliberação pública, podem contribuir para a criação de capital social. Na sociedade da informação não é a mera densidade de organizações cívicas que determina a capacidade para ação coletiva. Muito mais importante é a efetividade das redes sociais que unem essas organizações e as capacitam a agir de maneira coordenada.

Arranjos institucionais correspondentes, que oferecem possibilidades de engajamento cívico e de participação política, são cruciais para assegurar que essas redes cívicas possam alcançar efetividade social e política. O design institucional precisa desempenhar um papel importante na provisão de canais de participação e oportunidades de interação social. Se acompanhadas por medidas que garantem transparência, acesso aberto e participação

democrática, comunidades virtuais e redes comunitárias não precisam necessariamente sofrer os perigos de se tornar excludentes e elitistas. Porém, isto exige, particularmente em comunidades mais pobres, esforços para assegurar acesso e campanhas de qualificação para a população, de modo que essa possa se beneficiar efetivamente das novas promessas da era digital.

Além disso, desvantagens causadas por uma estrutura desigual de oportunidades e de poder só podem ser mantidas, em limites razoáveis, se medidas de design institucional garantirem o estabelecimento de fortes funções de mediação, as quais no melhor dos casos são desempenhadas pela sociedade civil e a esfera pública.

O progresso nesta direção, em países com sociedades civis fracamente organizadas, depende ainda da vontade dos governos locais em dar primazia à promoção da emancipação das comunidades e dos cidadãos. Como os movimentos sociais e ambientais globais mostraram, a estratégia de rede pode também ser uma ferramenta efetiva de resistência e contestação contra as forças dominantes que determinam a atual sociedade em rede. A proliferação de redes comunitárias pode também representar a aspiração das pessoas (no que se refere) referente a uma forma renovada de vida social, baseada na confiança e na reciprocidade, capaz de desafiar os processos globais desatados pelas redes transnacionais e hegemônicas das elites econômicas. Sob tais circunstâncias, a opção comunitária pode, de fato, se transformar em uma alternativa realista na busca de um modo sustentável de desenvolvimento e de vida social.

Referências

- ABERS, Rebecca. Learning democratic practice: Distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil. In: Mike Douglass and John Friedmann (orgs.). *Cities for Citizens. Planning and the rise of civil society in a global age*. Chichester: John Wiley & Sons, 1998 (a), p. 39-65
- ABERS, Rebecca. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. In: *Politics & Society*, Vol.26, No.4, Dezember, 1998 (b) p. 511-537
- ALMOND, G.A.; VERBA, S. *The civic culture*. Princenton: UP, 1963
- BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000
- BECK, Ulrich. *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1993
- BEYME, Klaus von. *Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992
- BLANCHARD, Anita; HORAN, Tom. Virtual communities and social capital. *Social Science Computer Review*, Vol.16, No.3, 1998, p.293-307
- BRINT, Steven. *Gemeinschaft revisited: a critique and reconstruction of the community concept*. *Sociological Theory*, Vol.19, No.1, March 2001, p. 1-23
- CARDOSO, Ruth C.L. A trajetória dos movimentos sociais. In: Evelina Dagnino (org.): *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.81-90
- CASTELLS, Manuel. Space of flows – Raum der Ströme: Eine Theorie des Raumes in der Informationsgesellschaft. In: Peter Noller (org.): *Stadt-Welt: über die Globalisierung städtischer Milieus*. Frankfurt/Main: Campus, 1994
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: Economia, sociedade e cultura (Vol.1)*, São Paulo: Paz e Terra, 1999
- CASTELLS, Manuel. Material for an exploratory theory of the network society. In: *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No.1, 2000, p.5-24
- CLAVELS, Pierre; PITT, Jessica; e YIN, Jordan. The community option in urban policy. *Urban Affairs Review*, Vol. 32, No.4, March 1997, p.435-458
- COLEMAN, Stephen; GOTZE, John. *Bowling together: online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard Society, 2002
- DAHLBERG, Lincoln. Extending the public sphere through cyberspace: the case of Minnesota e-democracy; http://firstmonday.org/issues/issue6_3/dahlberg/, [29/03/2001]
- DOHENY-FARINA, Stephen. *The wired neighborhood*. New Haven/London: Yale University Press, 1996
- ETZIONI, Amitai. Is bowling together sociologically lite? *Contemporary Sociology*. Vol.30, No.3, 2001, p.223-224

FREY, Klaus. Deliberative Demokratie und städtische Nachhaltigkeit. Konzeptionelle Überlegungen und Erfahrungen aus der brasilianischen Kommunalpolitik. In: Lateinamerika-Analysen, No.1, 2002, p.83-113

FREY, Klaus. Perspectivas da democracia local na era digital. Trabalho apresentado no Seminário Brasil-Reino Unido “Cidadania na Sociedade da Informação”, realizada entre 26 e 28 de novembro de 2001 em Curitiba; texto disponível no site: www.institutoagora.org, 2001(a)

FREY, Klaus. Building a local public sphere on the Internet to strengthen local democracy: the experience of Curitiba/Brazil In: II Global Congress of Citizen Networks, Buenos Aires; publicação em CD Rom e disponível no site: www.globalcn2001.org, 2001(b)

FREY, Klaus. Electronic governance: experiences of European cities and some lessons for developing countries. Conference: Internet, democracy and public goods. Electronic conference, 06 November to 06 December, 2000 (a); publicação disponível no site: www.e-democracy.lcc.ufmg.br [08/11/2000]

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. In: Planejamento e Políticas Públicas, No. 21, 2000 (b), p.211-259

FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. In: Lua Nova, Nr.37, 1996, p.107-138

GOLDSMITH, Arthur. Institutions and planned socioeconomic change: four approaches. In: Public Administration Review. Vol.52, No.6, 1992, p.582-587

GRAHAM, Gordon. The internet: a philosophical inquiry. London: Routledge, 1999

GRIX, Jonathan. Social capital as a concept in the social sciences: the current state of the debate. Democratization, Vol.8, No.3, 2001, p.189-210

HIRST, Paul. Democracy and governance. In: Jon Pierre (org.): Debating governance: authority, steering and democracy. Oxford University Press: New York, 2000, pp. 13-35

HORRIGAN, John B. Online communities: networks that nurture long-distance relationships and local ties. Pew Internet & American Life Project; <http://www.pewinternet.org/>, 2001

KOOIMAN, Jan. Societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction. In: Jon Pierre (org.): Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, 2000, p.138-164

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. In: Public Administration Review, Vol. 32, No.4, 1972, p.298-310

LOWNDES, Vivien; WILSON, David. Social capital and local governance: exploring the institutional design variable. Political Studies, Vol.49, No.4, 2001, p.629-647

MALONEY, William; SMITH, Graham; STOKER, Gerry. Social capital and urban governance: adding a more contextualised ‘top-down’ perspective. Political Studies, Vol.48, No.4, 2000, p.802-820

- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Institutional perspectives on governance. In: Hans-Ulrich Derlien et al. (orgs.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden: Nomos, 1994
- NEGROPONTE, Nicholas. A vida digital. São Paulo: Companhia das Letras, 1995
- OAKLEY, Kate. Citizenship in the Information Society. Trabalho apresentado no Seminário Brasil-Reino Unido “Cidadania na Sociedade da Informação”, realizada entre 26 e 28 de novembro de 2001 em Curitiba; texto disponível no site: www.institutoagora.org, 2001
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? In: Novos Estudos, No.31, São Paulo: CEBRAP, 1991, p.25-40
- POSTER, Mark. Cyberdemocracy: the Internet and the public sphere. In: David Holmes (org.). Virtual politics. Identity & Community in cyberspace. London: Sage, 1997
- PRETTY, Jules; WARD, Hugh. Social capital and the environment. World Development, Vol.29, No.2, p. 209-227
- PRITTWITZ, Volker von. Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich, 1994
- PUTNAM, Robert. Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000 (a); original: Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993
- PUTNAM, Robert. Bowling alone: the collapse and revival of American Community. New York: Simon and Schuster, 2000 (b)
- PUTNAM, Robert. Bowling alone: America's declining social capital. In: Journal of Democracy, Vol.6, No.1, 1995, p.65-78
- REESE-SCHÄFER, Walter. Kommunitarismus. Frankfurt/Main: Campus, 2001
- ROESLER, Alexander. Bequeme Einmischung. Internet und Öffentlichkeit. In: MÜNKER, Stefan; ROESLER, Alexander (orgs.). Mythos Internet. 1ª Edição. Frankfurt am Main: Suhrkamp, pp. 171-192, 1997
- SASSEN, Saskia. Cyber-Segmentierungen. Elektronischer Raum und Macht. In: MÜNKER, Stefan; ROESLER, Alexander (orgs.). Mythos Internet. 1st. Edition. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, p. 215-235
- SCHELSKY, Helmut. Zur Theorie der Institution. Düsseldorf: Bertelsmann, 1970
- SFEZ, Lucien. Internet et la domination des esprits. In: Le Monde diplomatique: Penser le XXIe siècle; Manière de voir, 52, Juillet-Août, pp.50-54, 2000
- TAM, Henry. Communitarianism. A new agenda for politics and citizenship. London: Macmillan Press, 1998
- TELLES, Vera d.S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: Evelina Dagnino (org.): Anos 90: Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.91-102

VAN DEN BRINK, Bert. Die politisch-philosophische Debatte über die demokratische Bürgergesellschaft. In: Bert van den Brink; Willem van Reijen (orgs.). Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1995, p.7-26

WASCHKUH, Arno. Institutionentheoretische Ansätze. In: Jürgen Kriz et al. (orgs.). Politikwissenschaftliche Methoden. Lexikon der Politik (org. por Dieter Nohlen), Vol.2, München: Beck, 1994, p.188-195

WEYER, Johannes. Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. München/Wien: R. Oldenbourg, 2000

WILSON, John. Dr. Putnam's social lubricant. Contemporary Sociology. Vol.30, No.3, 2001, p.225-227

WRIGHT, Tony. Reinventing democracy? In: Hirst, Paul; Khilnani, Sunil (orgs.): Reinventing democracy. Oxford: Blackwell, p.7-19