

XIV Congresso Brasileiro de Sociologia

28 a 31 de julho de 2009

Grupo de Trabalho:
GT16 - Questão Urbana

Rio de Janeiro (RJ)

Título do Trabalho: A temática das redes: aspectos teóricos e práticos do novo papel das cidades na contemporaneidade

Profa. Dra. Regina Laisner
UNESP Franca

Introdução

Nas últimas três décadas as interações transnacionais conheceram uma intensificação dramática no que diz respeito à globalização do sistema produtivo, das transferências financeiras, do fluxo de informações, assim como de pessoas, o que levou os pensadores a rever seus modelos de interpretação da sociedade, de modo a incorporar aspectos de um fenômeno “multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo” (Souza Santos, 2005: 26).

É neste contexto que se deve entender o forte impulso que a projeção internacional dos municípios ganhou, sobretudo, a partir da realização de várias ações externas para garantir seu desenvolvimento econômico e social, e viabilizar a implementação de políticas públicas voltadas para a resolução de problemas derivados do crescimento urbano à medida que cada vez mais os Estados Nacionais têm se mostrado enfraquecidos na efetivação desta tarefa, tradicionalmente a eles vinculada. E a experiência parece indicar que, para enfrentar os desafios desta nova tarefa, as cidades têm lançado mão de

estratégias de participação no processo de inserção internacional a partir da constituição de redes internacionais que permitem o acesso e o intercâmbio de tecnologias e experiências.

A idéia de redes sugere uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. Elas se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida social. O que explica a existência de múltiplas redes são as necessidades sociais que colocam em movimento a busca de interação e formação de vínculos e de apoio, envolvendo circulação, articulação, participação e cooperação.

O conceito não é novo e, portanto, muitos aspectos teóricos e práticos já foram abordados a seu respeito. Entretanto, o que é novo é o seu uso para caracterizar a sociedade contemporânea e seus mecanismos de articulação do local ao global, o que torna imprescindível uma caracterização teórica e prática dos seus usos mais recentes e o que justifica este trabalho que ora se apresenta: um trabalho com o objetivo de abordar em primeiro lugar, uma reflexão teórica acerca do tema das redes, tendo como ponto de partida a própria definição do conceito, e depois, tendo em consideração as contribuições de Castells, uma reflexão a partir dos usos mais recentes deste termo, sobretudo, como mecanismo de inserção internacional de cidades, e, em segundo lugar, uma análise dos seus usos práticos no cenário internacional, a partir da constituição destas redes de cidades e alguns aspectos críticos destes processos em operação.

Aspectos teóricos do conceito de redes como mecanismos de inserção das cidades no cenário internacional

O termo rede tem sido muito utilizado como descrição de um fenômeno social vinculado à disposição organizacional de pessoas, grupos, empresas, instituições e cidades, assim como para denominar formas específicas de divulgação e divisão de diversos tipos de experiências e informações. A idéia, tal como geralmente utilizada, sugere relações e ações entre indivíduos e

organizações nos diversos campos da vida social, colocando em movimento a busca de informação, interação e formação de vínculos e de apoio, envolvendo circulação, articulação, participação, cooperação e também por vezes, o conflito.

Pensada desta forma, a idéia de rede pode ser caracterizada como um fenômeno recorrente na atualidade, ao mesmo tempo em que se manifesta de forma heterogênea e, portanto, vinculada a conceituações diversas, o que torna imprescindível uma discussão mais cuidadosa do seu significado.

Diversos autores, em diferentes áreas, têm se debruçado sobre esta temática. A relação entre a estrutura e o indivíduo mobiliza ao mesmo tempo o sociólogo, o economista e o antropólogo e, mais recentemente os internacionalistas vinculados à preocupação do fenômeno no sistema internacional, que se interessam pelas redes (Smouts, 2004). Entretanto, a referência fundamental em torno da discussão acerca desta temática é o sociólogo Manuel Castells que, ao analisar o processo histórico de formação de uma economia global, define este processo como caracterizado pelo rápido fluxo e troca de informação, capital e comunicação cultural através de redes, trazendo a discussão deste conceito para a realidade mais atual.

Segundo Castells, a idéia de rede pode ser definida como um conjunto de nós interconectados que, concretamente, dependem do tipo de rede que se estabelece na prática, e que, na perspectiva dele:

São mercados de bolsas de valores e suas centrais de serviços auxiliares avançados na rede dos fluxos financeiros globais. São conselhos nacionais de ministros e comissários europeus da rede pública que governa a União Européia. São campos de coca e de papoula, laboratórios clandestinos, pistas de aterrissagem secretas, gangues de rua e instituições financeiras para lavagem de dinheiro na rede de tráfico de drogas que invade as economias, sociedades e Estados do mundo inteiro. São sistemas de televisão, estúdios de entretenimento, meios de computação gráfica, equipes para cobertura jornalística e equipamentos móveis gerando, transmitindo e recebendo

sinais na rede global da nova mídia no âmago da expressão cultural e da opinião pública, na era da informação. (Castells, 2006: 566)

Portanto, é justamente esta característica de maleabilidade e flexibilidade que marca a existência das redes, cada qual no seu contexto, e ao mesmo tempo as define como:

(...) estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio (Castells, 2006: 566)

Para Castells a inclusão ou exclusão em redes é o que caracteriza, fundamentalmente, os processos e funções predominantes em nossas sociedades que atualmente se constituem como *Sociedades em Rede* que conectam seus atores em tempo real, sobretudo, a partir das cidades e de suas interações dentro do espaço urbano. (Castells, 2006)

Deste modo, e em acordo com as afirmações deste autor as cidades vêm ganhando, um protagonismo no que se refere à vida cotidiana dos cidadãos. A crescente internacionalização da vida econômica, política, social e cultural tem afetado também as cidades que não se encontram à margem destes processos, senão que são claramente afetadas por eles na medida em que os tradicionais sistemas urbanos baseados na hierarquia nacional perdem sua lógica ao se desenvolverem mecanismos de inserção dos núcleos urbanos em sistemas mundiais de produção, comunicação e intercâmbio, diluindo-se a distinção entre assuntos domésticos e exteriores. Tal como afirma Borja (1997), “las ciudades se integran en sistemas urbanos que no siguen una lógica de continuidad territorial sino que se estructuran en función de unos núdulos – los centros urbanos – y unos

ejes – los flujos de mercancías, personas, capitales e información – entre ellos”. (Borja, 1997: 14)

Na medida em que os Estados nacionais vêm perdendo capacidade de atuar como agentes promotores do desenvolvimento nacional e regional ocorre um processo de transferência dessa responsabilidade para os locais de governo, que se vêem constrangidos a enfrentar o desafio de sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social. Ante o novo imperativo da competitividade e da inserção nos espaços econômicos globais, os governos locais são induzidos a desenvolver um novo tipo de protagonismo, conjugando estratégias e iniciativas diferenciadas voltadas, de um lado, para a atração de investimentos, a renovação da base econômica e a modernização da infra-estrutura e, de outro, para a melhoria da qualidade de vida, a integração social e a governabilidade. (Castells e Borja, 1996).

E deste modo é que para Castells, se configuram as redes de cidades como um mecanismo que representa uma oportunidade para uma nova inserção dos Estados Nacionais aumentando a interlocução entre o *local* e o *global*. Inicialmente, a cooperação internacional estava restrita ao Estado Nacional, era ele quem estabelecia intercâmbio bem como interlocução com os demais atores internacionais. Porém, as cidades, ainda que limitadas por aspectos jurídicos, têm desenvolvido estes instrumentos de interlocução internacional, que basicamente se relacionam com a troca de experiências entre as localidades relacionadas a projetos e troca de experiências entre os municípios nas suas necessidades comuns.

Aspectos práticos das redes como mecanismos de inserção das cidades no cenário internacional: as redes de cidades em operação

A primeira rede de cidades foi criada em 1913, na Bélgica (em Ghent), quando ocorreu um congresso internacional, onde mais de 400 representantes de municípios de mais de 20 diferentes países fundaram a União Internacional de

Autoridades Locais (IULA). Mas a experiência durou somente um ano, pois, quando a Primeira Guerra Mundial começou, os contatos municipais foram suspensos. Somente em 1924 foi novamente organizado um congresso em Amsterdã, e lá, com o fim da guerra, foram restabelecidas relações de parceria entre associações de países antes inimigos. (Menegatti, 2002)

A idéia, porém, de redes de cidades parece estar muito ligada com a do “irmanamento” de cidades, que surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, com a meta de proteger a Europa de outra guerra no futuro. O objetivo foi tentar aproximar as populações das cidades que estavam separadas até então por rivalidades que vinham de muitos séculos. Com este intuito, em 1951, 50 prefeitos estavam convencidos de que a Europa não poderia superar suas dificuldades sem unificar suas forças e fundaram o Conselho das Municipalidades e Regiões Européias e desta maneira, foi introduzida a noção de “cidadão europeu” e, assim, o nome de irmanamento. Durante os últimos 40 anos, o movimento do irmanamento entre cidades desenvolveu-se principalmente na Europa. Hoje, são irmanadas mais de oito mil cidades e autoridades locais e regionais da Europa. (Menegatti, 2002)¹.

A organização das cidades em redes internacionais se intensifica a partir dos anos de 1980 com a criação da Metropolis – associação mundial das cidades com mais de um milhão de habitantes – e nos anos 1990 com a criação, na Europa, da Rede Eurocidades, e na América do Sul com a criação da rede Mercocidades, modelos regionais, que nesta década, vieram se somar a exemplos inter-regionais onde o Programa Urb-AL (desenvolvido pela União Européia para intensificar a cooperação entre cidades européias e latino-americanas) se apresenta como modelo paradigmático. O programa Urb-al faz parte do Europe

¹ “Em termos de conceito, o irmanamento é a reunião entre duas municipalidades com a finalidade de agir conjuntamente dentro de uma perspectiva européia, confrontando problemas e desenvolvendo políticas crescentemente mais íntimas e mais amigáveis entre as duas. Jean Bareth, um dos pais fundadores do CEMR, conceituou o irmanamento como uma forma muito avançada de cooperação. Também é importante salientar que existem vários outros termos usados para descrever a parceria de longo prazo entre duas comunidades: *Sister-cities* (Estados Unidos e México), *twin cities* (Rússia, United Kingdom), *friendship cities* (parcerias praticadas nas cidades japonesas e chinesas), *partnerstadt* (Alemanha) e *jumelage* (França).” Entretanto, todos esses termos denotam o mesmo conceito de comunidades parceiras ou cidades irmãs.” (Menegatti, 2002)

aid, que engloba também programas similares direcionados a outros continentes, como o programa Urb-an – voltado para o continente asiático.

Atualmente, um número cada vez maior de cidades têm se colocado a possibilidade de se estruturarem em redes, inclusive com a possibilidade de serem construídas redes eletrônicas para aumentar as sociedades já existentes, construindo estratégias e alianças, com escritórios virtuais, habilitando o fluxo de informação dentro das mesmas. Observa-se através do estudo realizado por Capello (2001), que no âmbito global, reúnem-se cidades de todo o mundo, como, por exemplo, a Rede *Sister-Cities*, que abrange 2,5 mil cidades de 137 países. O levantamento feito por Menegatti (2002) indicou que existem 15 redes nessa condição. Já as redes de cidades que atuam em âmbito regional se situam dentro de uma mesma região, como, por exemplo, na América Latina (Mercocidades), nos países europeus (*Committee of Regions*) ou nos países árabes (*Arab Towns Organizations*). Existem, de acordo com este levantamento, cerca de 15 redes nesta situação. De acordo com a mesma fonte, também existem redes de cidades em nível estritamente nacional, sendo que o número delas é bem maior, chegando a 59 redes. (Menegatti, 2002)

Estas redes internacionais de cidades têm se apresentado como uma possibilidade de maior inserção internacional dos governos locais, para o incremento da cooperação internacional descentralizada – cooperação entre cidades – assim como também um canal de maior ressonância internacional para a discussão e divulgação dos problemas enfrentados pelos governos locais e também de problemas globais que encontram sua expressão materializada no cotidiano dos governos locais. A expectativa em torno da atuação das redes se encaminha nesta direção, e conforme as considerações feitas por Borja (1997) acerca das vantagens das redes de cooperação internacional:

- 1) *Las redes permiten a sus miembros la inserción en un sistema de relaciones superior;*
- 2) *Las redes permiten el acceso a grandes volúmenes de información;*

- 3) Las redes se consolidan como un mecanismo de desarrollo de la política exterior, de promoción y de imagen de la ciudad;*
- 4) Las funciones de lirazgo e imagen encuentran un magnifico aliado en la estrategia de redes;*
- 5) Al mismo tiempo pueden servir de estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad.*
- 6) En un mundo sometido a un alto ritmo de cambio, las redes permiten una cierta permanencia en el tiempo de una línea de actuación, ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales. (BORJA, 1997: 17)*

Estes processos, entretanto, não são lineares e harmoniosos; antes, representam uma construção que se faz e refaz no terreno dos conflitos e de vários interesses e valores em disputa, além do fato de que a conjunção de distintos cenários pode, por vezes, dificultar a elaboração de projetos comuns.

De acordo com alguns analistas, a essência deste tipo de cooperação está na participação dos beneficiários, de forma ampla, em todo o ciclo cooperativo, desde a montagem do projeto à avaliação de seus resultados. Por isso, são necessários a consolidação de práticas democráticas, o clima de liberdade e pluralidade e a existência de instituições democráticas fortes, efetivas e participativas, para que a população possa estar próxima dos objetos da cooperação. (Draibe, 2005)

Percebe-se, portanto, que apesar das dificuldades enfrentadas para a implementação deste tipo de cooperação, em especial devido à prática centralizadora de muitos governos federais, seus frutos parecem ser positivos. Os estudos com as redes de cidades mostram a potencialidade desta prática como mecanismos de promoção do desenvolvimento social, político, urbano e econômico de seus integrantes, bem como uma das fontes para se aumentar a participação popular na gestão de políticas públicas.

Um dos problemas que se coloca, no entanto, se relaciona com a importância de inserir as necessidades e os interesses específicos de cada região

e localidade em uma agenda de âmbito global. O espaço é inconstante e em um cenário amplo, internacionalizado, a questão da identidade ressalta aos olhos como questão complicadora, pois as redes em sua relação com o território, evidenciam que essa relação é ambígua: ora a rede é “fator de coesão”, ela solidariza, ela homogeneiza; ora ela transgride os territórios, opondo às malhas institucionais suas lógicas funcionais. Além disso, embora as redes tenham a propriedade de conectividade, através de seus nós ela pode tanto “solidarizar” ou de “excluir”, assim como promover a ordem e/ou a desordem. O que se quer dizer é que as redes estruturam, cada qual à sua maneira, o campo de forças das relações de cooperação e de antagonismo que estão presentes na sociedade mais geral e deste modo, representam, de fato, instrumentos de poder e de rivalidades para seu controle. Assim, elas são suscetíveis de funcionar como instrumentos de integração assim como também de exclusão, na linha direta dos processos de diferenciação. (Silva, 2007).

Como defendem Brugué, Gomà & Subirats (2005) os problemas vinculados às redes e sua constituição, podem ser pensados em três direções fundamentais de análise que de certo modo salientam algumas das questões apresentadas e as sistematiza: a perspectiva geográfica, o âmbito econômico e a questão política. No primeiro aspecto, o que os autores defendem é que, atualmente, as distâncias se relativizam e se reconstróem, assim como a idéia de acessabilidade e de continuidade física do espaço nesta nova interação entre local e global o que às vezes dificulta o entendimento desta perspectiva na construção da cooperação.

No que diz respeito ao segundo aspecto, a questão é ainda mais complexa do ponto de vista da construção da solidariedade em contraposição a uma visão cindida: à medida que a competência se intensifica no terreno das localidades em termos de comunicação, tecnologia entre outros aspectos, cresce também as exigências em relação à qualidade e diferenciação dos produtos gerados no terreno da produção, o que cria um ambiente cada vez mais avesso à cooperação, em direção à competitividade. Para sobreviver a esta situação não se pode lidar com o mercado com um ator independente, mas como um ator com o qual, deve-se necessariamente lidar-se a partir de alianças e acordos de colaboração nas

diferentes etapas de produção. Deste modo, em alguns casos, uma rede de cidades que, em princípio, deveria reunir forças, não o faz por hierarquias que se constroem e muitas vezes se reconstróem, mesmo a partir da articulação em redes.

Por fim, no que diz respeito à análise da questão política, não se trata de tema mais fácil de se lidar: compete ao Estado, atualmente, assumir a complexidade de suas tarefas, que não mais se remetem à compreensão tradicional do terreno da política e que exige uma maior abertura e flexibilidade de suas estruturas. Por outro lado, a partir da idéia de especialização da máquina estatal, abre-se espaço para o desenvolvimento de visões alternativas de incorporação de outros agentes na política que nem sempre facilitam sua atuação e que lhe exige um constante processo de negociação e interação.

Las nuevas formas de gobernación deberían continuar asegurándonos que es posible perseguir um interés colectivo y mediar entre los particulares, ya que si pusiéramos en duda este objetivo no estaríamos hablando de capacidades para gobernar, sino de otras cosas. Las formas de gobierno, en cambio, están efectivamente experimentando profundas transformaciones. Para analizarlas nos parece oportuno, en primer lugar, identificar las características clave de las formas tradicionales de gobierno y, más tarde, valorar hasta qué punto la nueva gobernación las está reformulando. Así, hemos considerado que el modelo tradicional de gobierno se caracteriza por dos elementos formales fundamentales: la especialización y la autoridad. (Brugué, Gomà & Subirats, 2005: 4)

Estes dois elementos vinculados ao campo da política e das tarefas e funções levadas a termo pelos governos, de um lado, e de sua legitimidade em relação a isso, por outro, nos remete às considerações dos motivos que levam uma cidade a inserir-se em uma rede internacional, uma vez que sua simples adesão a determinada rede não garante que esta desfrute de todas as vantagens positivas desta forma de associação, e mais, que nem sempre as cidades se

incorporam a estas redes pelos motivos “mais nobres” pelos quais elas se estabeleceram.

O estudo de Capello (2001), já anteriormente citado, indicou o comportamento das cidades que participam de redes internacionais, resumindo quatro comportamentos básicos, que indicam os problemas das diferentes motivações das cidades para participarem deste modelo de cooperação:

1- Cidades de comportamento oportunista: tais cidades buscam, através das redes, a legitimação de suas políticas locais, não possuindo razões humanitárias. Usam a rede para seus propósitos a curto prazo e não aproveitam as vantagens da associação, como a aquisição de know-how. Possuem pouca seriedade e comprometimento em sua participação.

2- Cidades com comportamento investigativo: cidades que participam ativamente da rede, mas não obtém vantagem específica com tal participação.

3- Cidades com comportamento de eficiência econômica: buscam a coleta de informações e vantagens especificamente econômicas. São cidades que, geralmente, não possuem projetos locais bem sucedidos.

4- Cidades com comportamento estratégico: são cidades mais intensamente participativas e que alcançam maiores vantagens com a rede. São também as que obtém maiores vantagens em termos de políticas locais. (Capello, 2001 11-12)

Estes diferentes formatos de inserção das cidades em redes, certamente, também trazem à tona algumas das dificuldades pelos quais este processo mais comum de internacionalização de cidades, tem sido desafiado por todo o mundo, incluindo certamente as experiências latino-americanas.

Nesta direção é que se colocam as visões em pauta acerca deste fenômeno de constituição das redes, conforme sugere Meneghetti (2002) nas

conclusões do seu trabalho: uma otimista e outra pessimista. A otimista se refere à vontade real dos governos locais de enfrentar as diversas dificuldades e desigualdades de suas localidades, independentemente de sua localização (seja numa região mais desenvolvida e mais abastada como o caso da maior parte da Europa, seja em regiões menos afortunadas como em vários casos da América Latina). A pessimista se remete ao reconhecimento do caráter utópico de qualquer promessa efetiva no sentido de resolver efetivamente os problemas que acometem determinada região. E como pondera o próprio autor:

É difícil compreender como se podem apresentar soluções quase idênticas a problemas e situações tão diferenciados como os existentes nos países mais desenvolvidos e na América Latina. Insiste-se em generalizar um procedimento de cooperação com fundamentos muito semelhantes, que, ao final, podem gerar efeitos contrários, já que as condições de base de todo o tipo são totalmente diferenciadas. Contudo, é bem verdade, existe uma dificuldade enorme de ser implementado um discurso alternativo, franco e aberto o suficiente e que consiga incorporar as dificuldades da América Latina. (Meneghetti, 2002: 203)

Afirmações deste tipo somente fortalecem as teses de que, se há aspectos positivos em jogo, na constituição destas redes, sem dúvida há inúmeros questionamentos possíveis. E, seguramente, o que se pode afirmar, por ora, é que há uma longa agenda de pesquisa a se desenvolver antes de se fazer afirmações mais conclusivas, em vários aspectos e, em particular, no que diz respeito às possibilidades destas redes na consolidação de experiências participativas locais. Cabe aos futuros pesquisadores reconstituir esse processo, apreendendo suas potencialidades e desafios da operacionalização das redes de cidades espalhadas por todo o mundo. Este trabalho, ainda preliminar no que tange a esta análise, buscou se apresentar com um mecanismo estimulador no que diz respeito a esta tarefa.

Referências bibliográficas

Borja, Jordi. (1997) “Las ciudades em escena mundial”. Documento de Fundação Mercocidades; Cidade, Cidadania e Integração. Instituto Friedrich Nauman.

Brugué, Quim; Gomà, Ricard & Subirats, Joan. (2005) “Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 32. (Jun.). Caracas.

Capello, Roberta.(2001) O padrão das redes de cidades: calculando as exterioridades da rede urbana. Rio Estudos, Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/40_o%20padr%E3o%20da%20rede%20de%20cidades.ZIP> acessado em 17 jun. 2007.

Castells, Manuel. (2006) A Sociedade em Rede - A Era da Informação, Sociedade e Cultura. 9ª ed. Volume I, São Paulo: Editora Paz e Terra.

Castells, Manuel e Borja, Jordi. (1996) “As cidades como atores políticos”. Dossiê cidades. Novos Estudos Cebrap.p. 152-167. N°45 Julho.

Draibe, Sônia Maria. (2005) “Virtudes e limites da cooperação descentralizada em prol da coesão social e do enfrentamento da pobreza: reflexões e recomendações.” Cadernos Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade de Campinas, Campinas, n. 64, p. 2-60. Página consultada em 13 de junho de 2007 < <http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno64.pdf>>.

Meneghetti, Alfredo Neto. (2002) “Redes de Cidades: cooperação estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências- o caso da Rede Mercocidades.” Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Silva, Regina Helena Alves. "Sociedade em Rede: cultura, globalização e formas colaborativas". Página consultada em 10 de novembro de 2007 < <http://www.bocc.ubi.pt/pag/silva-regina-sociedade-em-rede.pdf> >.

Smouts, Marie-Claude. (org.) (2004) As novas relações internacionais – práticas e teorias. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Souza Santos, Boaventura. (org.) (2005) A Globalização e as Ciências Sociais. 3ª ed. São Paulo: Cortez.