

Capital social, revitalização de bairros e o papel das associações habitacionais: o caso dos Países Baixos

Hugo Priemus
Reinout Kleinhans

Resumo

O presente artigo trata de uma questão central: a sinergia entre o capital social e a revitalização de bairros urbanos. Três perguntas de pesquisa serão mencionadas:

1) Como o sucesso ou o fracasso social dos bairros urbanos pode ser entendido com base em teorias sobre capital social? 2) Como o fortalecimento do capital social poderia beneficiar a revitalização de bairros? 3) Que papel as associações habitacionais sem fins lucrativos poderiam desempenhar nesse desafio?

À luz da administração e da revitalização de bairros urbanos, o capital social pode ser considerado uma noção crucial. Examinamos os desenvolvimentos recentes relacionados à revitalização de bairros urbanos holandeses, particularmente a transição, ocorrida há pouco tempo nos Países Baixos, das renovações urbanas 'tradicionais' para as 'novas' renovações urbanas. O papel das associações habitacionais (housing associations) nos Países Baixos é analisado, incluindo-se a relação entre as associações habitacionais e as novas renovações urbanas. Formulamos conclusões e recomendações que vão além do contexto e da prática holandeses.

Palavras-chave: capital social; revitalização de bairros; renovação urbana; associações habitacionais; Países Baixos.

Abstract

This paper deals with the central issue of the synergy between social capital and the revitalisation of urban neighbourhoods. Three research questions will be specified:

1) How can social success or failure of urban neighbourhoods be understood by adopting social capital theories? 2) How could neighbourhood revitalisation be supported by strengthening social capital? 3) What role could not-for-profit housing associations play in this challenge?

In light of the management and the revitalisation of urban neighbourhoods social capital can be seen as a crucial notion. We look at recent developments in Dutch urban neighbourhood revitalisation, in particular the recent transition from 'traditional' urban renewal into 'new' urban renewal in the Netherlands. The role of housing associations in the Netherlands is analysed, including the relation between housing associations and new urban renewal. We formulate conclusions and recommendations which go beyond Dutch practice.

Keywords: *social capital; neighbourhood revitalisation; urban renewal; housing associations; the Netherlands.*

Introdução

O presente artigo trata de uma questão central: a sinergia entre o capital social e a revitalização de bairros urbanos. Três perguntas de pesquisa serão mencionadas:

1. Como o sucesso ou o fracasso social dos bairros urbanos pode ser entendido com base em teorias sobre capital social?

2. Como o fortalecimento do capital social poderia beneficiar a revitalização de bairros?

3. Que papel as associações habitacionais sem fins lucrativos poderiam desempenhar nesse desafio?

Putnam (1993, p. 95) define capital social da seguinte forma:

Características da organização social, tais como redes, normas e confiança, que facilitam a coordenação e a cooperação, visando ao benefício mútuo. O capital social intensifica os benefícios do investimento no capital físico e humano.

À luz da administração e da revitalização de bairros urbanos, o capital social pode ser considerado uma noção crucial. Esse é o primeiro tópico que abordamos.

Em seguida, examinamos os desenvolvimentos recentes relacionados à revitalização de bairros urbanos holandeses, particularmente a transição, ocorrida há pouco tempo nos Países Baixos, das renovações urbanas “tradicionais” para as “novas” renovações urbanas. Fornecemos um panorama das abordagens atuais, cujo propósito é revitalizar bairros urbanos nos Países Baixos, tornando as novas renovações urbanas mais bem-sucedidas. Além disso, investigamos como a revitalização de bairros pode-

ria ser mais bem-sucedida fortalecendo-se o capital social.

Finalmente, o papel das associações habitacionais (*housing associations*) nos Países Baixos é analisado incluindo-se a relação entre as associações habitacionais e as novas renovações urbanas. Formulamos conclusões e recomendações que vão além do contexto e da prática holandeses.

Políticas urbanas relacionadas a distritos e bairros, fazer contato com os cidadãos, reduzir a distância entre os cidadãos e o governo, auto-organização e iniciativas privadas e a responsabilidade dos cidadãos são temas (relacionados) que estão recebendo, atualmente, muita atenção nos Países Baixos. As autoridades responsáveis pela elaboração das políticas, tanto no âmbito nacional quanto no local, parecem estar procurando, uma vez mais, a estratégia correta para realizar intervenções sociais em distritos e bairros (Uitermark, 2003, p. 8). Essa procura está sendo impulsionada pela prioridade política dada à nova renovação urbana nos Países Baixos e pela agitação social que ocorreu nos subúrbios franceses em 2005. Os Países Baixos não estão sozinhos nessa questão. A (re)construção de laços e conexões sociais e o aumento do capital social são dimensões centrais das políticas de renovações urbanas em muitos outros países europeus, como o Reino Unido, a Dinamarca e a Bélgica (Cole e Etherington, 2005; Flint e Kearns, 2006).

No Acordo de Coalizão do IV Gabinete Balkenende (7 de fevereiro de 2007), responsabilidades cruciais pela renovação de distritos urbanos são atribuídas às associações habitacionais. Isso leva à pergunta de pesquisa: que papel essas associações habitacionais podem realmente desempenhar

para melhorar, não apenas a qualidade física das propriedades, mas também fortalecer o capital social e melhorar a “qualidade social” de distritos e bairros urbanos problemáticos?

O capital social no contexto dos bairros

Conceitos básicos relacionados ao capital social

O objetivo da revitalização urbana é não apenas melhorar a qualidade física das moradias e o ambiente habitacional nos bairros urbanos, mas também melhorar a atmosfera social. Nesta seção, abordamos a primeira questão de pesquisa: Como o sucesso ou o fracasso social dos bairros urbanos pode ser entendido com base em teorias sobre capital social?

Geralmente, o capital social se refere a recursos que são acessíveis através de interações sociais e redes sociais, reciprocidade, normas e confiança mútua (Bourdieu, 1986; Coleman, 1988, 1990; Fine, 2001; Portes, 1998; Putnam, 1993, 2000). Não trataremos da origem do conceito de capital social, que foi introduzido algum tempo atrás, nem do debate que ocorreu sobre o assunto em décadas recentes (para revisões, cf. Field, 2003; Fine, 2001; Halpern, 2005 e Kearns, 2004). Seguimos a abordagem adotada por Foley e Edwards (1999, p. 146), que definem capital social como os recursos e o acesso a esses recursos (cf. também Lin, 2001). A natureza desses recursos depende,

em parte, do tipo de relacionamentos. A literatura, freqüentemente, refere-se a *bonding capital* (capital vinculativo) e *bridging capital* (capital que estabelece pontes), conceitos desenvolvidos por Putnam (2000) com base em Gittell e Vidal (1998), e à distinção proposta por Granovetter (1973) entre laços fortes e laços fracos.

O capital vinculativo é criado nos laços sociais fortes que existem entre certos membros da família, amigos íntimos, membros de grupos étnicos e, ocasionalmente, vizinhos. Laços fortes são uma fonte importante de apoio emocional ou material. São particularmente poderosos no amparo à reciprocidade específica e na organização da solidariedade dentro de um grupo. No entanto, laços fortes podem excluir estranhos deliberadamente e impor normas sufocantes aos membros do grupo (e.g. Briggs, 1998; Portes, 1998). Alguns autores chamam isso de o lado negro do capital social (Portes e Landolt, 1996; Field, 2003).

O capital que estabelece pontes reside nos laços fracos, menos densos, transversais, que existem entre indivíduos heterogêneos, como os amigos dos seus amigos, conhecidos ou colegas de trabalho. Pode ajudar as pessoas a “ir em frente”, dando acesso a recursos em outros círculos sociais que não o seu próprio. Assim, diz respeito a um tipo de recurso que é diferente dos relacionados ao capital vinculativo. Esses laços fracos estabelecem pontes entre diferentes redes de conhecidos e fornecem acesso a maneiras de melhorar o *status* social das pessoas (Gittell e Vidal, 1998). O capital que estabelece pontes consiste de recursos (ou acesso a recursos) como informação e influência. Os laços fracos não apenas desempenham a função de estabelecer pontes

entre agrupamentos diferentes de laços fortes, mas também têm um alcance mais amplo (Granovetter, 1973).

Alguns autores adicionaram uma terceira dimensão, i.e. *linking capital* (capital que estabelece ligações) (e.g. Woolcock, 1998). Esse tipo de capital refere-se a laços que conectam as pessoas a organizações e instituições; por exemplo, prestadores de serviços. De acordo com Crawford (2006), o capital que estabelece ligações alude às relações verticais que conectam as pessoas a recursos e fontes de poder que estão além do bairro, na sociedade mais ampla, notavelmente em instituições formais. Essas relações facilitam a alavancagem social, fornecendo acesso, informações e oportunidades (ibid., p. 962).

Segundo Flint e Kearns (2006), bairros carentes, provavelmente, não sofrem de falta de engajamento e interação sociais; ao invés disso, seu capital social vinculativo é insuficiente para gerar ganhos econômicos e sociais mais amplos, atribuídos ao capital social que estabelece pontes como um meio de reduzir os processos de exclusão social. Além disso, os bairros coincidem apenas até certo ponto com redes sociais, que, geralmente, têm um alcance muito maior. Focalizamos as interações sociais breves e intangíveis que podem criar capital social, mas não necessariamente significam que as pessoas envolvidas são parte das redes sociais umas das outras. Mesmo assim, os residentes locais são dependentes uns dos outros de várias maneiras. Essa interdependência é expressa no modo como vivem juntos, confiam ou não uns nos outros, engajam-se em interações sociais quando necessário ou desejável e trabalham juntos em prol de um interesse coletivo. É mais aparente, em um sentido

negativo, no caso de aborrecimentos, mas também pode assumir formas positivas. Nesse sentido, o capital social relaciona-se ao apego a lugares, que pode ser definido como até que ponto as pessoas se sentem em casa em um determinado local e gostam de morar lá. Há fortes indicações de uma ligação entre o apego a lugares e o capital social (Burns et al., 2001; Forrest e Kearns, 2001, p. 2140; Perkins e Long, 2002; Brown et al., 2003, p. 269). Ademais, o apego a lugares é parte do contexto necessário para explicar o capital social e sua manifestação (cf. Portes, 1998; Foley e Edwards, 1999, pp. 151-153; De Hart et al., 2002, p. 185). Desenvolvemos, a seguir, diversos componentes do capital social, seguindo a definição geral fornecida no início desta seção.

Interações sociais e Familiaridade pública entre residentes locais

Engajar-se em interações sociais no bairro é muito mais uma questão de escolha, hoje em dia, do que costumava ser algumas décadas atrás. Com base em pesquisas longitudinais nos Estados Unidos, Guest e Wierzbicki (1999) concluem que as interações sociais entre residentes locais ainda são uma atividade importante para uma parcela substancial da população, embora a frequência dos contatos esteja declinando há três décadas. O sociólogo Ray Pahl chegou a uma conclusão semelhante:

A maioria das pessoas vive em mundos estreitos *gemeinschaftliche* do bairro e da família. Os intelectuais cosmopolitas parecem esquecer ou negar muito

facilmente a domesticidade em pequena escala das vidas da maior parte das pessoas. (Pahl, 1991, p. 346; cf. Castells, 1997, p. 64)

Isso não significa que essas interações sejam geralmente estáveis, freqüentes e duradouras, entretanto. Os laços sociais em bairros muitas vezes são de natureza instrumental, relacionada ao uso de comodidades locais, ajuda a vizinhos, trabalho voluntário, participação em organizações de residentes, etc. Estamos interessados em interações sociais cotidianas e ocasionais, reciprocidade, normas compartilhadas e confiança entre residentes, que não se encontram (ou não precisam se encontrar) fora do bairro. O capital social é muito semelhante a uma forma positiva de familiaridade pública, a qual implica que os residentes obtêm informações suficientes a partir das interações diárias para reconhecer e “categorizar” as outras pessoas (Fischer, 1982, pp. 60-61; Blokland, 2003, pp. 90-93). Tal conceito está relacionado ao conceito de “estranhos íntimos”, proposto por Jane Jacobs (1961). A familiaridade pública pode produzir capital social em termos de uma atmosfera social favorável, mas também de formas mais tangíveis. Henning e Lieberg (1996) referem-se aos “contatos diários despreziosos no bairro” (ibid., 6), que podem variar desde conhecidos que se cumprimentam com um aceno de cabeça até níveis modestos de ajuda prática. Os laços fracos foram significativos para proporcionar não apenas apoio, mas também um sentimento de lar e segurança (ibid.; Briggs, 1998, p. 88; Skjaeveland e Garling, 1996; Crawford, 2006). O princípio da reciprocidade tem seu lugar na prática social cotidiana do bairro. Pequenos

serviços recíprocos para vizinhos ou residentes locais são um fenômeno comum, e.g. ajudar a cuidar do jardim, emprestar ferramentas e pedi-las emprestado, recolher a correspondência, molhar as plantas e/ou cuidar de animais de estimação enquanto as pessoas estão fora, em férias. Às vezes, apoio emocional também é fornecido, mas a urbanidade requer “alcançar habilmente a distância amigável” (Crow et al., 2002). Reijndorp et al. (1998) afirmam que viver em um bairro exige “manobras que variam entre conhecer as pessoas e manter distância” (ibid., p. 187). Conhecer as pessoas é automático, ao passo que manter distância requer habilidades sociais especiais. O ímpeto inicial para marcar encontros, de acordo com Reijndorp, é o elemento comum de uma situação nova (ibid., pp. 188-189). Esse elemento comum pode assumir a forma de interesses compartilhados, como problemas na localidade ou curiosidade sobre outros residentes. Em uma situação nova, como, por exemplo, um bairro reestruturado, há muitos residentes novos cuja característica comum é sua chegada recente. Interações sociais diárias e ocasionais que surgem desse elemento compartilhado podem ter uma influência positiva sobre a familiaridade pública.

Normas e controle social nos bairros

Um fator de suma importância é até que ponto valores e padrões de conduta são compartilhados por diferentes grupos de residentes, e até que ponto o controle social possibilita que essas normas sejam preservadas (cf. Ross et al., 2000, p. 584). No

contexto dos bairros, as normas são regras sociais não escritas que governam as interações sociais com outros residentes e o comportamento das pessoas em espaços públicos. O capital social está escondido em benefícios advindos de normas compartilhadas e controle social, tais como aborrecimentos que deixam de ocorrer, ruas limpas, acordos informais quanto ao uso de vagas escassas de estacionamento, e pais que ficam de olho em outras crianças enquanto estas estão brincando (cf. Foley e Edwards, 1999, p. 152; Scheepers e Janssen, 2001; Halpern, 2005, p. 11).

Ao lado de controle social, o termo eficácia coletiva aparece freqüentemente na literatura, definido como coesão social entre vizinhos e sua disposição de intervir em nome do bem comum (Sampson et al., 1997, pp. 918-920). Essa definição desenvolve a coesão social em termos de confiança mútua, prestimosidade e condutas agradáveis (ibid.). Sampson e seus colegas demonstram que a eficácia coletiva correlaciona-se negativamente à incidência de crimes violentos no bairro. Concentrações de residentes carentes – minorias étnicas ou outros – afetam adversamente a eficácia coletiva. A estabilidade residencial da população local, por outro lado, exerce uma influência positiva (ibid., p. 921; cf. Hirschfield e Bowers, 1997). A teoria da desorganização social prevê que o controle social será baixo não apenas em áreas carentes, mas também em áreas onde há um alto grau de heterogeneidade social e instabilidade (Shaw e McKay, 1942; Bursik e Grasmick, 1993; Sampson et al., 1997; Sampson e Raudenbush, 1999). Isso sugere que aborrecimentos e crimes provavelmente ocorrerão em bairros temporariamente instáveis, que estão pas-

sando por uma reestruturação (cf. Taylor e Covington, 1988; cf. Van Wilsem, 2003).

Segundo a teoria do capital social, promover a obediência às normas de maneira efetiva só é possível se uma estrutura social possui “fechamento” (*closure*) (Coleman, 1988, pp. 105-107). Fechamento refere-se ao grau de interconectividade entre pessoas diferentes em contextos sociais. Em um bairro, isso significaria que os residentes precisam se conhecer para poder exercer o controle social. Contudo, Bellair (1997) sugere que a presença de interações sociais é suficiente para produzir o controle social coletivo, mesmo se muitas delas tiverem freqüência irregular (ibid., p. 697). Os residentes locais conseguem, até certo ponto, perceber as normas uns dos outros, mesmo a partir de interações sociais superficiais e de freqüência irregular. Independentemente de suas diferenças, os residentes consideram importante que as pessoas tenham idéias semelhantes quanto a morar no bairro, já que isso beneficia a paz e a tranquilidade e também a estabilidade social. Residentes que pensam de forma semelhante podem antecipar as opiniões uns dos outros até um certo ponto, mas, para fazer isso, precisam conhecer-se pelo menos superficialmente: isso não apenas facilita suas transações, mas também possibilita que concordem a respeito de códigos de comportamento e outros assuntos (Hortulanus, 1995). Esses são tipos de capital social típicos de bairros. Putnam (2000) afirma que pode haver capital social mesmo em locais onde os contatos são muito fracos, já que os residentes beneficiam do controle social exercido por outros residentes (ibid., p. 20). Assim, ele aponta para os efeitos externos do capital social e reenfatiza a importância do contexto no

qual as normas e o controle social estão inseridos. O “efeito do capital social” não está garantido mesmo se todos os residentes aplicarem as mesmas normas; somente se estiver claro, na percepção de uma “massa crítica” de residentes, que certas normas são compartilhadas, e se eles ajustarem suas expectativas e ações de acordo é que o capital social existe (Foley e Edwards, 1999, pp. 151-152; Scheepers e Janssen, 2001; Diekstra, 2004).

Confiando em outros residentes e instituições

No contexto do bairro, existe uma relação entre (a) normas e controle social e (b) confiança entre residentes.

No nível do bairro, todavia, a disposição dos residentes locais de intervir em nome do bem comum depende, em grande medida, das condições de confiança mútua e solidariedade entre vizinhos. Na verdade, não é provável que alguém intervenha em um bairro em que as regras não são claras e as pessoas não confiam ou têm medo umas das outras. (Sampson et al., 1997, p. 919)

Portanto, a confiança está relacionada a um certo grau de previsibilidade no comportamento das outras pessoas (cf. Fukuyama, 1995, p. 26; Putnam, 2000, p. 21). Um bairro em deterioração ameaça essa previsibilidade e as interações sociais entre os residentes (Fukuyama, 1995, p. 26; Lelieveldt, 2004; Ross et al., 2001). Por outro lado, os

residentes podem interpretar que os investimentos na infra-estrutura física são um sinal do interesse público pelo seu bairro, aumentando seu otimismo e a confiança em seu futuro (cf. Flint e Kearns, 2006, p. 45).

As pessoas que confiam em outras pessoas formam laços pessoais e participam de associações voluntárias com mais frequência do que os indivíduos que não confiam em ninguém. (Ross et al., 2001, p. 570; cf. Brehm e Rahn, 1997; Putnam, 2000, p. 137)

Além disso, uma parcela substancial do grupo-alvo da reestruturação é formada por residentes que conseguem ganhar a confiança das outras pessoas, pois são trabalhadores assalariados, cuidam de suas casas adequadamente e se comportam de maneira agradável ou, pelo menos, é o que se supõe. Quando se fala em confiança social, faz-se uma distinção entre a confiança generalizada de estranhos e a confiança particularizada de um grupo, i.e. pessoas da mesma religião ou que possuem os mesmos antecedentes regionais ou étnicos, etc. (Dekker, 1999, p. 24). Os residentes locais, especialmente vizinhos próximos, podem ter uma confiança particularizada um no outro, que é expressa em vários tipos de interação social, ajuda mútua e reciprocidade. Esse tipo de confiança não se aplica a residentes que moram “a duas ruas de distância”, que são estranhos ou só se conhecem de vista. Em tais situações de familiaridade pública (ou falta de familiaridade pública), há uma confiança generalizada em outros residentes com base no reconhecimento visual.

Grau de organização nos bairros

Definimos o conceito de grau de organização com base em dois fatores: (a) participação em atividades organizadas, tanto dentro como fora do bairro, e (b) a força vinculativa que permite que a ação coletiva ocorra (Temkin e Rohe, 1998, p. 70). O grau de organização fornece uma indicação da eficácia coletiva do bairro. Um grupo organizado de residentes pode surgir como resultado do esforço de chamar a atenção das pessoas para seu papel como residentes locais e para os interesses envolvidos. Isso, freqüentemente, ocorre depois que uma ameaça potencial ao bairro é identificada, e.g. poluição do solo, roubos freqüentes, planos de demolição em larga escala ou outros problemas que afetam o bairro inteiro. Aqui, encontramos o capital social nos resultados do trabalho conjunto dos residentes, no apoio que dão uns aos outros no processo, e nas conexões com pessoas ou autoridades fora do bairro, que são pressionadas a atuar pela ação coletiva. Se não há um fator mobilizador urgente, a participação ocorre de outras maneiras: não para passar o tempo ou para se ter companhia, mas baseada no interesse pelos assuntos e normas do bairro e/ou por um senso de dever, e pela oportunidade de fazer uso da *expertise* de outros residentes (Reijndorp et al., 1998; Lelieveldt, 2004). Reijndorp e seus colegas apontam que é preciso haver trocas em condições iguais, para que os residentes conservem sua individualidade – o que, ao mesmo tempo, fornece a base para um novo tipo de coletividade, a qual procuram para si mesmos (ibid., p. 185).

A próxima seção explora a instituição com a qual trabalhamos nesta contribuição:

a associação habitacional – o proprietário social privado –, que combina tarefas públicas e atividades de mercado. Em particular, abordamos as associações habitacionais holandesas, colocadas no contexto da revitalização de bairros holandeses.

As associações habitacionais e a revitalização de bairros holandeses

As origens e a posição atual das associações habitacionais holandesas

No século XIX, a industrialização levou a mudanças radicais nos Países Baixos e em outros países europeus. O declínio da agricultura fez com que muitas pessoas se dirigissem para as cidades em busca de emprego no setor manufatureiro, que estava em franca expansão. O influxo maciço de trabalhadores rurais desorganizou o mercado habitacional urbano. Por essa época, organizações de caridade começaram a surgir, juntamente com iniciativas de empregadores e conselhos municipais socialmente conscientes. Como resultado, as primeiras fundações e associações habitacionais foram criadas. Eram instituições sem fins lucrativos, dedicadas à promoção da habitação social (Prak e Priemus, in Pooley, 1992, pp. 164-189). Isso provocou uma necessidade urgente de leis, que finalmente culminou na Lei de Habitações (*Woningwet*) de 1901. Essa lei – que ainda está em vigor, embora alterada – deu às associações habitacionais *status*

institucional, o que, sob certas circunstâncias, qualificou-as para receber financiamento do governo.

Após a Primeira Guerra Mundial, e sobretudo após a Segunda Guerra, as associações habitacionais foram adquirindo ou construindo mais propriedades, até que, por volta da década de 1990, elas possuíam 42% do mercado. O estoque de moradias das associações habitacionais tornou-se, então, estável, e a participação no mercado tem declinado gradualmente desde então. Atualmente, cerca de 35% do estoque de moradias holandesas consiste de moradias das associações habitacionais, que são ocupadas não apenas por famílias de baixa renda, mas também por um número significativo de famílias de classe média e alta.

As associações habitacionais podem ser descritas, hoje, como “híbridas”, pois combinam operações de mercado com deveres públicos. Sua mais importante tarefa pública é fornecer moradia para grupos que são incapazes de fazê-lo para si mesmos sem apoio.

Para uma compreensão clara da posição única ocupada pelas associações habitacionais nos Países Baixos, precisamos explicar o que ocorreu em 1º de janeiro de 1995, quando a assim chamada “legislação grossing” (*Bruteringswet*) foi promulgada (Priemus, 1995 e 2003). Nessa data, hoje vista como um marco divisório, todas as associações habitacionais quitaram os empréstimos pendentes contratados com o governo de uma só vez e os trocaram (conforme necessário) por empréstimos privados (garantidos pelo Fundo de Garantia para Habitação Social, com 50% financiados pelo governo central e 50% pelas municipalidades). Nessa mesma data, todas as associações receberam os subsídios futuros relativos a proprie-

dades aprovados pelo Estado (com base em premissas compartilhadas pelo governo, pelas municipalidades e pelas associações habitacionais quanto a incrementos em aluguéis, taxas de juros e inflação para as décadas seguintes). Estes envolviam garantias para um período de pelo menos 50 anos. Novamente, na mesma data, todos os subsídios de exploração plurianuais, subsídios para construção de novos prédios e subsídios de renovação foram descartados. As associações habitacionais tornaram-se financeiramente independentes do governo nacional do dia para a noite (Priemus, 1995). Pela primeira vez em sua história, tiveram que se tornar competentes na administração de suas finanças. Não mais dependiam dos subsídios do governo. Havia recebido antecipadamente e agora precisavam decidir sozinhas onde e como usá-los para compensar investimentos não lucrativos, tais como novos projetos de habitação social e a renovação de moradias sociais alugadas.

Desde que o Comitê Cohen (1997) publicou seu Relatório de Mercado e Governo, o governo holandês tem tido problemas com o fenômeno da “organização híbrida” (para uma visão geral, cf. Verhoef e Simon, 2001). Cohen recomenda que as organizações híbridas sejam divididas em uma entidade pública e uma privada. Esse tipo de arranjo faria com que os subsídios aos setores públicos parassem de infiltrar-se no mercado e também evitaria que os riscos de mercado tivessem repercussões negativas sobre os deveres públicos. Abordagens similares desenvolveram-se nas políticas de concorrência da União Européia. O orçamento ministerial para 2005 (*Ministerie van VROM*, 2004) anunciou mudanças nas regulamentações do setor de moradias sociais alugadas

(*Besluit Beheer Sociale-Huursector/BBSH*), com base na Lei de Habitações, a qual regulamenta as tarefas públicas das associações habitacionais: cada associação habitacional deveria agora se dividir em uma *holding* com perfil puramente público e uma ou mais subsidiárias, mais ajustadas às atividades de mercado. Essas subsidiárias pagariam impostos relativos a empresas, o que as colocaria no mesmo nível de *market players* “reais”, como empreendedores de projetos, investidores e agentes imobiliários. Essa idéia parece um exagero mortal (in 't Veld, 1995) e significaria, automaticamente, que as contas para as atividades do setor público precisariam ser estritamente separadas das contas para as atividades do setor privado. Embora o argumento referente ao “mesmo nível” de operação certamente seja válido, a divisão legal das associações habitacionais é uma proposta que suscita muitas críticas. É muito provável que as subsidiárias voltadas para o mercado acabem se livrando de seu passado de setor público e que as *holdings* do setor público continuem sendo instituições com uma participação muito menor no mercado e uma necessidade maior de subsídios públicos.

Políticas holandesas de revitalização de bairros

Um breve histórico

A renovação urbana holandesa, que teve início na década de 1970, foi originalmente concebida como uma operação única e, portanto, finita, para restaurar bairros que estavam deteriorados devido à “manuten-

ção negligente” (especialmente em distritos construídos por volta de 1900). Mas, logo após o início, ficou claro que negligência e deterioração poderiam ocorrer nesses bairros renovados e também em bairros relativamente recentes (do período pré ou pós-guerra). A conclusão foi que investimentos permanentes eram necessários para a renovação das moradias e para a melhoria do espaço público. Esse investimento contínuo foi batizado de “nova renovação urbana” (em holandês, *stedelijke vernieuwing*). Esse conceito foi definido no documento referente à política de mesmo nome, emitido pelo Ministério da Habitação, Planejamento Espacial e Meio-Ambiente (*Ministerie van VROM*, 1997). Essa política de “nova” renovação urbana diferenciou-se, em muitos aspectos, de sua predecessora. Enquanto que a renovação urbana “tradicional” era direcionada aos bairros urbanos do período anterior à guerra, concentrando-se principalmente na construção de moradias sociais para alugar e no aperfeiçoamento da qualidade técnica, a “nova” renovação urbana direciona-se especificamente aos bairros do pós-guerra, buscando melhorar não apenas as moradias, mas todo o ambiente habitacional e também a estrutura urbana, e objetivando, particularmente, diferenciar o estoque de propriedades através da criação de mais moradias ocupadas pelos proprietários e menos moradias sociais para alugar. Na renovação urbana tradicional, a habitação social era a solução, mas, na nova renovação urbana, está sendo percebida pelo governo nacional cada vez mais como um problema.

Já a partir de 1995, a Política das Principais Cidades Holandesas formou o

arcabouço dentro do qual a renovação social e a nova renovação urbana deveriam progredir, lado a lado. O primeiro governo Kok (1994-1998) introduziu um Secretário de Estado para a Política das Principais Cidades Holandesas no Ministério do Interior: Jacob Kohnstamm; o segundo governo Kok (1998-2002) nomeou até mesmo um ministro para essa função: Roger van Boxtel. O objetivo da Política das Principais Cidades era uma abordagem integral aos problemas físicos, sociais e econômicos da cidade. A Política era direcionada, originalmente, às quatro maiores cidades holandesas, mas foi, subsequentemente, ampliada e passou a incluir outras cidades grandes e pequenas, 25+5 no total. O Estado não impôs uma abordagem voltada para o bairro: o Plano de Ação da Política das Principais Cidades 2002-2009 não ditou um método de trabalho; ao invés disso, indicou temas prioritários. Esses temas eram:

1. segurança e integração social dos cidadãos, apoio social para grupos vulneráveis, coesão social;
2. investimento nos jovens e na educação;
3. reestruturação de bairros – com ênfase no combate ao êxodo de pessoas de renda média e alta;
4. melhoria da estrutura econômica e do clima empreendedor.

Para lidar com esses temas, as cidades redigiram acordos sob medida com o Estado, e comprometeram-se a atingir as metas formuladas nesses documentos. Assim, a Política das Principais Cidades objetivava não apenas resolver problemas integralmente, mas também definir claramente as responsabilidades das cidades, do governo como um todo e do Ministério do Interior,

responsável pela coordenação. Além disso, metas do processo foram formuladas: o envolvimento ativo de cidadãos, empresas e instituições no desenvolvimento, priorização e implementação de políticas, abordagens de coordenação regional e específica de áreas, particularmente nos distritos urbanos de alta prioridade.

Trinta cidades (G30) estão participando total e diretamente da política da nova renovação urbana. Essas cidades celebraram um acordo com o governo nacional que permanecerá em vigor por vários anos. Outras cidades que querem aderir precisam celebrar acordos com as autoridades das províncias. Todo ano, o governo nacional separa uma Verba de Investimento em Renovações Urbanas (*Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing*) para dar às municipalidades o apoio financeiro de que precisam para delinear e realizar sua política de renovação urbana. O ministro da Habitação é politicamente responsável pela renovação urbana e o ministro do Interior é politicamente responsável pela Política das Principais Cidades. A Política das Principais Cidades cobre o amplo domínio da melhoria da qualidade física, econômica e social das cidades. A nova renovação urbana pode ser encaixada na categoria da melhoria física, a qual também inclui a reestruturação de áreas industriais em localidades urbanas.

Para evitar que os recursos financeiros fossem distribuídos a muitas cidades e, com isso, cada uma os recebesse em pouca quantidade, 56 “bairros decadentes” foram selecionados para receber financiamento prioritário em 2003. Todos esses bairros – onde os problemas estão mais fortemente concentrados – estão no G30 e devem elaborar um Plano de Desenvolvimento do Bairro.

Novas perspectivas para a revitalização de bairros

Nesta seção, fazemos referência a dois relatórios influentes, desenvolvidos recentemente por órgãos consultivos na Holanda, os quais relacionam capital social e revitalização de bairros: WRR (2005) e VROM-Raad (2006).

Conselho Científico Holandês para o desenvolvimento de políticas governamentais: confiança no bairro

Segundo o Conselho Científico Holandês para o Desenvolvimento de Políticas Governamentais (WRR, 2005), os bairros decadentes precisam ser “reconquistados”. Engbersen et al. (2005) definem o termo “reconquista social” como

intervensões sociais e físicas cujos objetivos são (1) melhorar as condições de moradia e a segurança no espaço público; (2) construir uma estrutura social mais equilibrada, e (3) formular competências e regras de comportamento compartilhadas para promover os contatos diários e a comunicação entre os residentes.

O termo reconquista social descreve a “conquista” do bairro para os atuais residentes – e também a “conquista” do bairro por eles, na medida do possível. Esse caminho concentra-se, assim, em uma reconquista das condições de moradia e da coesão social em bairros decadentes. Isso se desvia, explicitamente, de uma terminologia comparável que é utilizada em alguns círculos ligados à

elaboração de políticas. Tal terminologia se refere à reocupação, pela classe média holandesa, de bairros com uma população não-branca forte e cada vez maior (Reijndorp, 2004, p. 94).

O Conselho Científico Holandês para o Desenvolvimento de Políticas Governamentais (WRR, 2005, p 192) fornece quatro recomendações referentes à revitalização de bairros:

- Selecione – se necessário – uma política com objetivo duplo: (1) a restauração das condições de moradia em bairros decadentes (reconquista social) e (2) o fortalecimento da coesão social em geral (política de bairro voltada para as oportunidades).
- Faça uma escolha individual, fundamentada, dentre a ampla gama de políticas referentes à reconquista social. Muitas coisas boas já estão acontecendo em muitos lugares; portanto, os administradores deveriam, através de uma auto-análise ativadora, determinar as prioridades que se aplicam ao seu bairro: a arte de elaborar políticas significa não fazer muitas coisas para que você consiga fazer poucas coisas muito bem.
- Além disso, faça uma escolha consciente em relação a como a política voltada às oportunidades será implementada. Embora muitas atividades desenvolvidas possam ser – assumindo uma visão caridosa – encaixadas nessa categoria, uma política coordenada quase nunca está presente nessa área. Muitas municipalidades e atores sociais perdem, assim, oportunidades de realizar um valor social agregado considerável.

- Esteja preparado para redefinir a cultura de cada organização. O estudo do Conselho Científico mostra que isso é possível, mas que os métodos atuais de trabalho não são mais suficientes para essa tarefa. Portanto, para obter o máximo retorno de uma política de bairros, sérias mudanças precisam ocorrer na maneira como o governo local e os atores sociais pensam e agem.

Segundo o Conselho Científico para o Desenvolvimento de Políticas Governamentais (ibid., p. 193), há no bairro o encontro de três tipos de lógica: a lógica institucional do governo, a lógica de provisão dos atores sociais e a lógica de demanda dos residentes. Adicionalmente, o Conselho Científico (ibid., p. 193) introduz dois conceitos: o “bairro para morar” (*living neighbourhood*), em que os residentes participam porque é o bairro deles, e o “bairro para aprender” (*learning neighbourhood*), em que os residentes, juntamente com os atores sociais e o governo, querem aumentar seu conhecimento.

Finalmente, o Conselho Científico para o Desenvolvimento de Políticas Governamentais (ibid., p. 212) faz uma recomendação com conseqüências de longo alcance: atribua a principal responsabilidade pela reconquista social às “associações habitacionais” no que se refere a estruturas físicas e sociais, atribua a responsabilidade pela segurança à “polícia” e atribua a responsabilidade pela educação às “escolas”. O estudo do Conselho Científico mostra claramente que os membros mais dinâmicos e pró-ativos desses grupos são capazes de suportar essa responsabilidade maior. Eles têm um interesse direto nas questões e estão permanentemente presentes no bairro. Seu trabalho é facilitado por uma reconquista

social bem-sucedida, e, no caso das associações habitacionais, sua propriedade até aumenta de valor. A tarefa aqui descrita encaixa-se bem na tarefa pública das associações habitacionais nos Países Baixos (Priemus, 2003): veja “As origens e a posição atual das associações habitacionais holandesas”. Elas também têm a escala, os recursos e a infra-estrutura para garantir continuidade; a reestruturação de bairros decadentes, freqüentemente, requer um esforço grande ao longo de muitos anos.

Quando a reconquista se aproximar de seu estágio final, as associações habitacionais, a polícia e a escola estarão – graças à sua presença permanente – mais aptas a retomar um nível “pacífico”. Esses três atores sociais recebem, assim, um papel mais pronunciado do que outras instituições de bairros, como as agências de bem-estar social. No esquema proposto pelo Conselho Científico, o papel principal tradicional no trabalho social e comunitário é transformado no papel de subempreiteiro.

O Conselho VROM: a cidade e a ascensão social

Cerca de um ano depois da publicação do relatório do WRR, outro relatório influente foi lançado. O Conselho VROM, o conselho consultivo do Ministério da Habitação, Planejamento Espacial e Meio-Ambiente, divulgou o relatório “A Cidade e a Ascensão Social”. Nele, o Conselho VROM recomenda que se realize uma grande reorientação das metas centrais da renovação urbana. A melhoria física, objetivando a recuperação das condições de moradia e da coesão social, deveria ser substituída por uma ampla

estratégia de renovação que promova a ascensão social dos indivíduos que residem na cidade, principalmente em bairros carentes. O Conselho VROM advoga a maximização das oportunidades sociais para os residentes através da melhoria da educação, trabalho, moradia e lazer. Ademais, quando os residentes conseguem subir a “escada da mobilidade social”, deveriam poder perseguir uma carreira na área de habitação na cidade. A migração em massa para fora da cidade de indivíduos de classe média em busca de melhores oportunidades é considerada um problema. De acordo com o Conselho VROM, especialmente as famílias de classe média com crianças contribuem para criar a estabilidade de seu bairro, são críticas em relação a mudanças e ameaças potenciais a seu ambiente habitacional e têm, em média, mais sucesso ao proteger os interesses do bairro (VROM-Raad, 2006, p. 57; veja também Kleinhan, 2005).

Em resumo, o Conselho VROM aborda a importância de fazer com que os indivíduos em ascensão social e as famílias de classe média se apeguem à cidade. Ao fazer isso, o Conselho VROM se dissocia do conceito de coesão social. Ao invés dele, o apego à cidade é conceituado em termos de familiaridade (pública), sentir-se em casa, reconhecimento mútuo dos residentes e um ambiente habitacional estável e administrável. Utilizando esses termos, o Conselho VROM posicionou claramente seu pedido dentro do arcabouço conceitual do capital social que descrevemos em “O capital social no contexto dos bairros”. Atrair e manter, no bairro, os residentes em ascensão social e seu (acesso ao) capital social é um elemento crucial da revitalização de bairros e da renovação urbana.

Associações habitacionais, capital social e revitalização de bairros

A nova renovação urbana de distritos do pós-guerra nos Países Baixos ainda está engatinhando. Quase nenhum *market player* realizou alguma coisa até o momento nos bairros decadentes selecionados. Aqui, as associações habitacionais é que dão as cartas, juntamente com a municipalidade. Quando as construtoras se defrontam com um bairro-problema, geralmente adotam uma estratégia cujos objetivos são levar os residentes atuais para outros bairros (fornecendo novas moradias), demolir moradias e construir habitações muito mais atrativas e caras para atender à demanda do extremo superior do mercado. Isso provoca uma melhoria dramática do ambiente físico, mas raramente melhora a situação dos inquilinos. O fornecimento obrigatório de novas habitações pressiona os laços sociais. Enquanto isso, os problemas nos bairros decadentes (vandalismo, barulho, crimes, etc.) que estavam ligados às características e ao comportamento dos residentes originais não são solucionados, apenas transferidos para outros locais.

As associações habitacionais adotam diversas estratégias para resolver os problemas dos bairros decadentes. A maioria dos diretores das associações habitacionais percebe que as maiores ameaças à qualidade de vida em tais bairros são o crime, a falta de segurança e o vandalismo. Necessita-se, em primeiro lugar, de ação por parte da polícia e da municipalidade, mas elas, por sua vez, tentam despejar alguns dos problemas na porta das associações habita-

cionais. Afinal, é claro que os encarregados e os gerentes das propriedades das associações habitacionais podem estender sua supervisão às ruas e ao ambiente do entorno. A política nacional manda que as associações habitacionais procurem a solução, principalmente, na demolição e venda das moradias sociais alugadas. Mas as associações habitacionais recebem sinais diferentes quando encontram os representantes dos inquilinos: sim, os inquilinos têm queixas, mas o que a maioria quer é manutenção em larga escala e melhorias nas casas. Se isso aumentar o valor do aluguel, a maior parte da despesa extra geralmente é compensada por despesas menores com aquecimento e descontos maiores nas despesas habitacionais. A maioria dos residentes não tem condições de comprar uma casa.

Algumas associações habitacionais que se encontram nesse dilema optam por uma versão moderna do “construir para o bairro”: ouvem os residentes e dão tanta atenção à manutenção em larga escala e às melhorias das casas que a estratégia corre o risco de ser vista pelo governo e pela municipalidade como não tendo sido planejada adequadamente. Outras associações habitacionais compram briga com os residentes e optam por medidas mais radicais: demolições, a construção de moradias que serão ocupadas pelos proprietários, a venda de propriedades melhoradas. Embora essa última categoria se beneficie da taxa de hipoteca, que atualmente é muito baixa, e da dedutibilidade quase ilimitada de imposto de renda por juros de hipoteca pagos, o lado ruim é que a oferta cada vez menor de moradias para alugar está incentivando

a oposição pública à demolição e à venda de moradias sociais alugadas. As associações habitacionais que adotam uma abordagem radical estão sendo cada vez mais acusadas de se comportar como os empreendedores de projetos comerciais e os investidores imobiliários. Nesse contexto, não é de se surpreender que a identidade das associações habitacionais holandesas seja questionada continuamente por políticos e outros observadores.

Em todo bairro urbano, há uma minoria interessante de residentes em busca de oportunidades, tanto entre residentes étnicos como entre não-étnicos, que quer melhorar sua situação habitacional e frequentemente se sente compelida a deixar o bairro – e às vezes, até mesmo a cidade – porque o tipo de lar que estão procurando – moradias ocupadas pelos proprietários, casas com mais espaço, casas com jardim para uma família – só está disponível em outros locais. Se, graças à nova renovação urbana, casas semelhantes se tornarem disponíveis localmente, algumas dessas pessoas mudar-se-ão para elas, mantendo, assim, o poder aquisitivo no bairro, reterendo laços sociais significativos e fortalecendo o capital social no bairro (Putnam, 2000; Kleinhans, 2003; 2005).

Muito depende de quão convencido esse grupo está de que o bairro realmente será recuperado. Muitos residentes que não acreditam nisso (para o futuro próximo) capitalizam sobre a renovação urbana e conseguem se mudar, com um certificado de urgência e despesas de mudança reembolsadas, para uma casa em um bairro menos problemático, na cidade ou fora dela.

Como o fortalecimento do capital social poderia beneficiar a revitalização de bairros?

Pesquisas recentes confirmam que tanto o apego dos residentes ao lugar como a qualidade física do bairro são pré-condições importantes para o capital social (Kleinhans, 2005). Um ambiente degradado, no qual “sinais” ou “vestígios” de crimes e desordem não são removidos nem reparados, provavelmente, desgastará as condições coletivas nas quais os laços sociais, tanto entre os residentes ou entre residentes e organizações, podem contribuir para a renovação (Crawford, 2006, p. 963). Em tais condições, criar ou manter as interações sociais e a familiaridade pública, provavelmente, será muito mais difícil. Isso deveria ser uma preocupação não apenas das autoridades públicas, mas também das associações habitacionais. As associações habitacionais podem fazer muito em termos de gerenciamento social; por exemplo, lidar com o barulho de inquilinos problemáticos, fazer a mediação entre vizinhos que estão brigando e apoiar as associações de residentes (veja, também, Flint e Kearns, 2006). Os encarregados de supervisionar o bairro estão numa posição privilegiada para influenciar rapidamente as melhorias do ambiente físico. Dada a relação entre ambiente físico e percepções de segurança, as melhorias também podem contribuir para garantir às pessoas que o bairro é seguro, encorajando-as a utilizar os espaços públicos e a se engajar em interações sociais rápidas (Crawford, 2006, p. 966; Power, 2004, p. 12; Kleinhans, 2005, p. 264). Todos esses esforços podem

reconquistar ou promover a confiança dos residentes nas instituições que governam o bairro (cf. Burns et al., 2001; Lelieveldt, 2004) e encorajar interações favoráveis e a familiaridade pública, que são importantes para o capital social.

Flint e Kearns (2006) identificaram uma gama de mecanismos através dos quais os proprietários sociais registrados (na sigla em inglês, RSLs) na Escócia contribuíram para o capital social e para o desenvolvimento de comunidades, especialmente em áreas carentes. Muitos esforços são semelhantes àqueles já mencionados aqui, tais como mediação, apoio para organizações de residentes e a presença visível dos encarregados de supervisionar o bairro. Além disso, Flint e Kearns (2006) descobriram que

[...] muitos dos RSLs que mais estavam contribuindo para o capital social local estavam operando dentro de um contexto de atividades mais amplas de regeneração. Esses RSLs haviam adotado a idéia de formar parcerias de regeneração e ofereceram suas habilidades e recursos para programas e iniciativas realizadas no âmbito de estratégias de renovação. Além disso, buscaram direcionar os benefícios e as oportunidades fornecidas por programas mais amplos de renovação para seus próprios inquilinos. Nos locais em que os RSLs estão “conectados” com tais redes institucionais de regeneração, surgem benefícios para o capital social local e para o desenvolvimento da comunidade. (Ibid., pp. 46-47)

Em resumo, os RSLs podem contribuir diretamente para o capital social e suas

pré-condições favoráveis, também através de sua participação em redes de parceiros de regeneração.

Entretanto, essa contribuição não deve ser superestimada. Flint e Kearns (2006) concluem:

Nossos achados indicam que a capacidade das organizações de moradias sociais e o fato de estarem mais ou menos imbricadas em redes políticas e organizacionais e em mecanismos de financiamento além do bairro podem ser mais importantes do que a interação social informal entre os residentes, no que diz respeito a fornecer mais recursos e oportunidades para comunidades carentes. (Ibid., p. 51)

Embora as associações habitacionais ou os RSLs possam fomentar o capital vinculativo e o capital que estabelece pontes entre os residentes dos bairros, criar o capital que estabelece pontes e o capital que estabelece ligações para além dos bairros é um desafio muito mais difícil e, talvez, mais importante. A natureza das relações entre as autoridades locais, os gerentes habitacionais, a polícia, as escolas e os residentes locais terá um impacto profundo sobre a qualidade da vida comunitária e sobre a capacidade de melhoria e regeneração (Crawford, 2006, p. 961). Quanto a isso, a posição das grandes associações habitacionais urbanas nos Países Baixos parece ser particularmente forte e promissora (WRR, 2005), agora que os planos dessas associações foram incluídos no Acordo de Coalizão do IV Gabinete Balkenende, em fevereiro de 2007.

Conclusões e recomendações

Para inspirar os residentes e os responsáveis pela implementação das políticas, as autoridades que as elaboram deveriam esboçar uma visão concreta do futuro, na qual as pessoas queiram e possam acreditar (Reijndorp, 2004, p. 197). Frequentemente, os residentes são desqualificados pelos administradores, que implícita ou explicitamente comunicam que prefeririam ter outros residentes (i.e. residentes de classe média e alta e/ou residentes nativos). Isso é desastroso: as pessoas só podem construir sua autoconfiança quando as outras declaram que acreditam nelas. Nesse contexto, há cinco pontos que merecem atenção e que muitas vezes transcendem o nível do bairro e mesmo o da municipalidade, e que necessitam de apoio do governo regional e/ou nacional:

1. Continuidade a longo prazo da política conduzida. Os líderes políticos precisam estabelecer e implementar diretrizes claras, e também assegurar que todas as partes envolvidas se comprometam por um período mais longo;
2. Criação e desenvolvimento da sociedade civil (Dekker, 1999). Embora a sociedade civil seja caracterizada pela iniciativa pessoal, o governo pode promover o crescimento de grupos organizados e, assim, evitar que um bairro volte à condição de abandono;
3. (Perspectivas de) emprego. É necessária a criação estrutural de empregos, incluindo políticas de estágios e residências

para estudantes da educação profissional secundária, e também “casas do empreendedor” voltadas para as experiências e perspectivas dos residentes, nas quais empreendedores iniciantes possam receber conselhos úteis;

4. Maiores oportunidades para as crianças. O apoio e os conselhos dados a alunos e pais são insuficientes durante as transições para a escola primária e secundária. Sobre tudo, a falta de apoio para os estudantes da educação profissional secundária é inaceitavelmente grande;

5. Mistura social nos bairros. Residentes de bairros que são bem-sucedidos socialmente servem como fonte de inspiração para os outros e promovem a ponte para o “mundo lá fora” na recuperação de bairros. Se misturas entre brancos e negros ou misturas de grupos étnicos forem planejadas, no entanto, será preciso questionar se as vantagens superam os danos resultantes da quebra de redes sociais frágeis. Uma sociedade multicultural é, de qualquer perspectiva, uma tarefa complexa que todos os envolvidos precisam abordar (Duyvendak e Veldboer, 2001).

Em resumo, as associações habitacionais e as autoridades locais podem influenciar positivamente muitas pré-condições para a (re)produção do capital social. Porém, os próprios residentes precisam fazer um esforço para criar o capital social. Podem investir em capital social através de interações sociais diárias e rápidas que propiciem a familiaridade pública e níveis básicos de confiança, que sustentem uma atmosfera social favorável em bairros reestruturados.

As associações habitacionais holandesas, com uma participação de 35% no estoque total de habitações, a maioria com meios financeiros abundantes, são realmente únicas e não possuem equivalentes em outros países. Mas, no geral, supomos que as questões das cidades européias são comparáveis às das cidades holandesas. Nos bairros de outros países europeus, a posição da polícia, das escolas e das instituições de moradias sociais também parece ser crucial, e o governo local também tem um importante papel de coordenação e facilitação. A melhoria da qualidade das moradias e dos ambientes habitacionais é crucial também em outras cidades européias, incluindo-se a necessidade de se diferenciar o estoque habitacional de um bairro de acordo com a relação de posse, preço/aluguel, tamanho e tipo de habitação. É importante aumentar a segurança em cada bairro até pelo menos um nível aceitável e estimular a participação ativa dos residentes. Em bairros em outros países europeus, a grande maioria dos residentes é parte da solução, e não tanto parte do problema, assim como ocorre nos Países Baixos. Recomendamos que se focalizem particularmente famílias no bairro que estejam trabalhando para melhorar seu *status* socioeconômico. Elas podem ter planos de deixar o bairro se lá não houver oportunidades habitacionais adequadas. Quando puderem melhorar sua situação habitacional dentro do bairro, podem tornar-se a chave para um processo de renovação urbana bem-sucedido e para um capital social sustentável, caracterizado por redes sociais e reciprocidade, normas, confiança, organização e ação coletiva.

Hugo Priemus

Professor da Faculdade de Tecnologia, Políticas e Administração, da Delft University of Technology, The Netherlands.
priemus@otb.tudelft.nl

Reinout Kleinhans

Pesquisador Senior do Instituto de Pesquisas OTB - Estudos Urbanos, de Mobilidade e Habitação, da Delft University of Technology, The Netherlands.
r.kleinhans@tudelft.nl

Referências

- BELLAIR, P. E. (1997). Social interaction and community crime: examining the importance of neighbor networks. *Criminology*, n. 35, pp. 677-703.
- BLOKLAND, T. (2003). *Urban bonds. Social relationships in an inner city neighbourhood*. Cambridge, UK (Polity Press).
- BOURDIEU, P. (1979/1984). *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. Cambridge Massachusetts, Harvard University Press.
- _____ (1986). "The forms of capital". In: RICHARDSON, J. G. (ed.). *Handbook of theory and research for sociology of education*. New York, Greenwood Press.
- BREHM, J. e RAHN, W. (1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 3, pp. 999-1023.
- BRIGGS, X. S. (1998). Brown kids in white suburbs: housing mobility and the many faces of social capital. *Housing Policy Debate*, v. 9, n. 1, pp. 177-221.
- BROWN, B.; PERKINS, D. D. e BROWN, G. (2003). Place attachment in a revitalizing neighborhood: individual and block levels of analysis. *Journal of Environmental Psychology*, n. 23, pp. 259-271.
- BURNS, D.; FLINT, J.; KEARNS, A. e FORREST, R. (2001). *Developing social capital and empowering communities: a study of housing association impacts*. Paper presented at the ENHR Conference in Pultusk, Poland, 25-29 June.
- BURSIK, R. J. e GRASMICK, H. G. (1993). *Neighbourhoods and crime: the dimensions of effective community control*. New York, Lexington Books.
- CASTELLS, M. (1997). *The power of identity, the information age: economy, society and culture* (volume II). Oxford, Blackwell Publishers.
- COHEN COMMISSION (1997). *Rapport markt en overheid [report market and government]*. The Hague, Ministerie van Economische Zaken.
- COLE, I. e ETHERINGTON, D. (2005). Neighbourhood renewal policy and spatial differentiation in housing markets: recent trends in England and Denmark. *European Journal of Housing Policy*, v. 5, n. 1, pp. 77-97.



- COLEMAN, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, n. 94, Supplement S95-S120.
- _____ (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge Massachusetts, Harvard University Press.
- CRAWFORD, A. (2006). Fixing broken promises? Neighbourhood wardens and social capital. *Urban Studies*, v. 43, n. 5/6, pp. 957-976.
- CROW, G.; ALLAN, G. e SUMMERS, M. (2002). Neither busybodies nor nobodies: managing proximity and distance in neighbourly relations. *Sociology*, v. 36, n. 1, pp. 127-145.
- DEFILIPPIS, J. (2001). The myth of social capital in community development. *Housing Policy Debate*, v. 12, n. 4, pp. 781-806.
- DE HART, J. (ed.); KNOL, MAAS-DE WAAL, F. C. e ROES, T. (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid* [Robust ties. Social cohesion, liveability and safety]. The Hague, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- DEKKER, P. (1999). "De civil society als kader van onderzoek [The civil society as framework for research]". In: DEKKER, P. (ed.). *Vrijwilligerswerk vergeleken. Civil society en vrijwilligerswerk III: 15-31*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- DIEKSTRA, R. (2004). "Stadsetiquette: over waarden, normen en collectieve zelfredzaamheid van burgers [Urban 'etiquette': about values, norms and collective self-sufficiency of citizens]". In: BEER, P. de e SCHUYT, C. (eds.). *Bijdragen aan waarden en normen: 107-136*. The Hague, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press.
- DUYVENDAK, J. W. e VELDBOER, L. (2001). (eds.). *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie* [Meeting Point the Netherlands: On Community Building, Multiculturalism and Social Cohesion]. Amsterdam, Boom.
- ENGBERSEN, R.; SNEL, E. e WELTEVREDE, A. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken* [Social reconquests in Amsterdam and Rotterdam: one story about two neighbourhoods] WRR-Verkenning nr. 8. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- FIELD, J. (2003). *Social capital*. London, Routledge.
- FINE, B. (2001). *Social capital versus social theory: political economy and social science at the turn of the millennium*. London, Routledge.
- FISCHER, C. S. (1982). *To dwell among friends: personal networks in town and city*. Chicago, University of Chicago Press.
- FLINT, J. e KEARNS, A. (2006). Housing, neighbourhood renewal and social capital: the case of registered social landlords in Scotland. *European Journal of Housing Policy*, v. 6, n. 1, pp. 31-54.
- FOLEY, M. e EDWARDS, B. (1999). Is it time to disinvest in social capital? *Journal of Public Policy*, v. 19, n. 2, pp. 141-173.
- FORREST, R. e KEARNS, A. (2001). Social cohesion, social capital and the neighbourhood. *Urban Studies*, v. 38, n. 12, pp. 2.125-2.143.
- FUKAYAMA, F. (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York, The Free Press.



- GITTELL, R. e VIDAL, A. (1998). *Community organizing: building social capital as a development strategy*. London, SAGE Publications, Thousand Oaks.
- GOFFMAN, E. (1963). *Behavior in public places: notes on the social organization of gatherings*. New York/London, The Free Press.
- GRANOVETTER, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, pp. 1.360-1.380.
- GREENBERG, M.R. (1999). Improving neighbourhood quality: a hierarchy of Needs. *Housing Policy Debate*, v. 10, n. 3, pp. 601-624.
- GUEST, A. M. e WIERZBICKI, S. (1999). Social ties at the neighbourhood level: two decades of GSS evidence. *Urban Affairs Review*, v. 35, n. 1, pp. 92-111.
- HALPERN, D. (2005). *Social capital*. Cambridge, Polity Press.
- HENNING, C. e LIEBERG, M. (1996). Strong ties or weak ties? Neighbourhood networks in a new perspective. *Scandinavian Housing & Planning Research*, n. 13, pp. 3-26.
- HIRSCHFIELD, A. e BOWERS, K. J. (1997). The effect of social cohesion on levels of recorded crime in disadvantaged areas. *Urban Studies*, v. 34, n. 8, pp. 1275-1295.
- HORTULANUS, R. P. (1995). *Stadsbuurten: een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties*. The Hague, VUGA.
- JACOBS, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York, Random House.
- KEARNS, A. (2004). *Social capital, regeneration and urban policy*. Centre for Neighbourhood Research, Paper 25, <http://www.neighbourhoodcentre.org.uk>.
- KLEINHANS, R. J. (2003). Displaced but still moving upwards in the housing career? Implications of forced residential relocation in the Netherlands. *Housing Studies*, v. 18, n. 4, pp. 473-499.
- _____ (2005). *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting [Social Implications of Urban Restructuring and Forced Relocation]*. Delft, Delft University Press.
- LELIEVELDT, H. (2004). Helping citizens help themselves. Neighborhood improvement programs and the impact of social networks, trust and norms on neighborhood-oriented forms of participation. *Urban Affairs Review*, v. 39, n. 5, pp. 531-551.
- LIN, N. (2001). *Social capital. A theory of social structure and action, structural analysis in the social sciences n. 19*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOFLAND, L. H. (1985). *A world of strangers*. Prospect Heights, Illinois/Waveland Press Inc.
- MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER (VROM) (1997). Nota Stedelijke Vernieuwing [Memorandum on New Urban Renewal. The Hague, Ministerie van VROM.
- _____ (2004). VROM-begroting 2005 [Housing, spatial planning and environment budget 2005]. The Hague, Sdu Uitgevers.
- PAHL, R. (1991). The search for social cohesion: from Durkheim to the European Commission. *European Journal of Sociology*, n. 32, pp. 345-360.
- PERKINS, D. D. e LONG, D. A. (2002). "Neighborhood sense of community and social capital: a multi-level analysis". In: FISHER, A.; SONN, C. e BISHOP, B. (eds.). *Psychological sense of community: research and implications*. New York, Kluwer Academic Publishers.



- POOLEY, C. G. (ed.). (1992). *Housing strategies in Europe 1880-1930*. Leicester, London e New York, Leicester University Press.
- PORTES, A. (1998). *Social capital: its origins and applications in modern sociology*. Annual Review of Sociology, n. 24, pp. 1-24.
- PORTES, A. e LANDOLT, P. (1996). The downside of social capital. *American Prospect*, n. 26, pp. 18-21.
- POWER, A. (2004). *Neighbourhood management and the future of urban areas*. CASE Paper n. 77. London, London School of Economics.
- PRIEMUS, H. (1995). How to abolish social housing? The Dutch case. *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 19, pp. 145-155.
- _____ (2003). Dutch housing associations: current developments and debates. *Housing Studies*, v. 18, n. 3, pp. 327-351.
- PUTNAM, R. D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- _____ (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York, Simon & Schuster.
- REIJNDORP, A. (2004). *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven [The City District: urban planning and daily life]*. Rotterdam, NAI Uitgevers.
- REIJNDORP, A.; KOMPIER, V.; METAAL, S.; NIO, I. e TRUIJENS, B. (1998). *Buitenwijk. Stedelijkheid op afstand [Suburban Neighbourhood. Urbanity at a Distance]*. Rotterdam, NAI Uitgevers.
- ROSS, C. E.; REYNOLDS, J. R. e GEIS, K. J. (2000). The contingent meaning of neighbourhood stability for residents' psychological well-being. *American Sociological Review*, n. 65, pp. 581-597.
- ROSS, C. E.; MIROWSKY, J. e PRIBESH, S. (2001). Powerlessness and the amplification of threat: neighbourhood disadvantage, disorder and mistrust. *American Sociological Review*, n. 66, pp. 568-591.
- SAMPSON, R. J. e RAUDENBUSH, S. W. (1999). Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighbourhoods. *American Journal of Sociology*, v. 105, n. 3, pp. 603-651.
- SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W. e EARLS, F. (1997). Neighbourhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science*, n. 277, pp. 918-924.
- SCHEEPERS, P. e JANSSEN, J. (2001). Informele aspecten van sociaal kapitaal. Ontwikkelingen in Nederland 1970-1998 [Informal Aspects of Social Capital. Developments in the Netherlands, 1970-1998]. *Mens en Maatschappij*, v. 76, n. 3, pp. 183-201.
- SHAW, C. R. e MCKAY, H. D. (1942). *Juvenile delinquency in urban areas*. Chicago, University of Chicago Press.
- TAYLOR, R. B. e COVINGTON, J. (1988). Neighbourhood changes in ecology and violence. *Criminology*, n. 26, pp. 553-589.



- TEMKIN, K. e ROHE, W. M. (1998). Social capital and neighborhood stability: an empirical investigation. *Housing Policy Debate*, v. 9, n. 1, pp. 61-88.
- UITERMARK, J. (2003). *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch perspectief [The social control of deprived neighbourhoods: a genetic policy perspective]*. Utrecht/Amsterdam, KNAG.
- VAN WILSEM, J. (2003). *Crime and context. The impact of individual, neighbourhood, city and country characteristics on victimization*, ICS Dissertation Series n. 96. Nijmegen, Radboud University.
- VELD, R. IN 'T (1995). *Spelen met vuur: over hybride organisaties [Playing with fire: about hybrid organisations]*. The Hague, VUGA.
- VERHOEF, R. e SIMON, M. O. (2001). Hybride organisaties als omstreden arrangement [Hybrid organisations as contested arrangements]. *Bestuurskunde*, 10, n. 8, December, pp. 368-379.
- VÖLKER, B. (1999). "15 miljoen burens - de rol van burens in persoonlijke netwerken in Nederland [15 million neighbours - the role of neighbours in personal networks in the Netherlands]". In: VÖLKER, B. e VERHOEFF, R. (eds.). *Burens en buurten: 43-68, SISWO publicatie 406*. Amsterdam.
- VROM-RAAD (2006). *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor de stedelijke vernieuwing (City and Social Mobility. Upward Social Mobility as a Guiding Principle for Urban Renewal)*. The Hague, Netherlands Council of Housing, Spatial Planning and the Environment
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (WRR) (2005). *Vertrouwen in de buurt [Trust in the Neighbourhood]*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- WOOLCOCK, M. (1998). Social capital and economic development. Towards a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, n. 27, pp. 151-208.

Recebido em set/2007
Aprovado em out/2007