

# *Governance* e territorialização: o *welfare* local na Itália entre fragmentação e inovação\*

Governance and territorialization: local welfare  
in Italy between fragmentation and innovation

Lavinia Bifulco

## **Resumo**

Colocado de maneira simples, a territorialização é um enigma. O conceito cobre dois fenômenos principais: o processo de reorganização territorial que tem afetado diferentes níveis de ações públicas e suas relações, e a tendência de tomar o território como o ponto de referência para políticas e intervenções. Esses fenômenos são, ao mesmo tempo, distintos, porém ligados, e compartilham as mesmas consequências, mobilizando novos atores/arenas e politizando uma gama bastante ampla de questões. O objetivo deste artigo é duplo: delinear um esquema analítico do território como o ambiente da relação atual entre cidadania e governança; focalizar problemas e oportunidades que são desencadeados pelo *welfare* local na Itália.

**Palavras-chave:** governança; territorialização; cidadania; *welfare* local; Itália.

## **Abstract**

*Briefly put, the territorialization is a puzzle. The concept covers two principal phenomena: the process of territorial reorganization which has affected different levels of public action and their relations; the trend of taking the territory as the reference point for policies and interventions. These phenomena are at the same time distinct but linked, and share the same consequences, mobilizing new actors / arenas and politicizing quite a wide range of issues. The aim of the paper is twofold: to outline an analytical scheme regarding the territory as the medium of the present relationship between citizenship and governance; to focus on problems and opportunities that are triggered by local welfare in Italy.*

**Keywords:** *governance; territorialization; citizenship; local welfare; Italy.*

## Introdução

Desde os anos 80, a ação pública na Europa foi de interesse de um processo de territorialização cada vez mais intenso. Em termos gerais, a territorialização refere-se a dois fenômenos principais: o processo de reorganização territorial que tocou os diversos níveis de governo e as suas relações; a orientação para assumir o território como referência de políticas e intervenções. O primeiro está ligado às dinâmicas de *rescaling* do Estado (Brenner, 2004). O segundo se entrelaça ao desenvolvimento de abordagens e instrumentos de *policy* que tendem a considerar os contextos em que se desenvolvem as intervenções como recursos, *targets* e atores (Bifulco et al., 2008). Trata-se de fenômenos distintos, mas intrincados entre si, que têm como efeitos comuns a mobilização de novos atores e a politicização de um leque amplo de *issues*. Tornou-se evidente, paralelamente, o fato de que o território não é uma realidade dada e inerte, mas é repleto de relações sociais, poderes e capacidade de *agency*.

É necessário levar em consideração, mais precisamente, a copresença de processos de desterritorialização e de reterritorialização. Como é sabido, o Estado tomou forma, na Europa, através da neutralização das dinâmicas locais e a escala estatal/nacional esteve na base da democracia moderna (Ferrarese, 2011). Hoje a relação entre Estado e território é mais complicada. A globalização, de fato, dá lugar a novas montagens entre território, autoridade e direitos e os processos de desnacionalização em curso abrem novas possibilidades da geografia política em níveis supra e subnacional (Sassen, 2006). Por isso, a escala nacional da

ação pública está sob pressão, de um lado para a intensificação dos processos de internacionalização, de outro para o reemergir de dinâmicas de diferenciação territorial (Ferrarese, 2011).

Neste ensaio, levarei em consideração a reorganização territorial como um componente chave da *governance* (Gualini, 2006). Ciente da ambiguidade desta noção, preciso que, no meu ponto de vista, a *governance* não equivale ao desaparecimento do Estado, concomitantemente com a mudança das relações entre público e privado e entre local/central/supranacional (Le Galès, 2002). Isso não resolve, evidentemente, a questão da ambiguidade. É verdade que, enquanto até alguns anos atrás, o conceito de *governance* era, em sua maior parte, associado a orientações “pró-mercado”, o debate atual mostra uma maior focalização em temas como a participação dos cidadãos e das comunidades locais, a construção de parcerias entre atores públicos e privados, a difusão de práticas deliberativas.<sup>1</sup> É também verdade que a *governance* subentende uma nova maneira de olhar para a reconstrução das estruturas escalares do Estado que “*are now understood to be historically malleable; they may be ruptured and rewoven through the very political strategies they enable*” (Brenner, 2009, p. 126).

A *governance*, por isso, torna manifestada a valência política das dinâmicas que estão moldando a organização do Estado, das instituições, das políticas, ativando e redistribuindo poderes.

Um campo de mudanças relacionado é o da cidadania. De acordo com o modelo clássico, a cidadania é “*a relationship between individuals and political authorities inside an undifferentiated state territory*” (Bauböck

e Guiraudon, 2009, p. 440). Como nunca correspondeu totalmente à verdade, tal modelo dominou uma parte significativa da história institucional europeia. Hoje, graças à integração europeia, os confins territoriais da cidadania são mais permeáveis e as raízes nacionais são menos importantes do que em outro tempo para o exercício de alguns direitos (Ferrera, 2005). Paralelamente, tomam forma maneiras regionais e urbanas de cidadania, simultaneamente à difusão de instrumentos de *policy* localizados, que pretendem envolver cidadãos e comunidades na vida pública (García, 2006). Isto pode, obviamente, ajudar o processo democrático. Mas pode também contribuir para o crescimento das desigualdades territoriais.

O ensaio aborda a relação entre *governance* e cidadania, colocando em foco os processos de territorialização. O objetivo é duplo: delinear um esquema analítico relativo ao território como mediador da relação atual entre cidadania e *governance*; colocar em foco os problemas e as oportunidades que a *governance* e a territorialização – no seu duplo sentido – provocam na Itália, referindo-me principalmente ao *welfare* local.

Começarei delineando o quadro interpretativo relativo ao contexto europeu, ilustrando o duplo significado de territorialização das políticas e as geometrias variáveis da cidadania que daí surgem. Passarei então à análise do caso italiano, apresentando dois instrumentos de *policy* mais significativos com relação aos temas indagados: os Planos sociais de zona e os Contratos de bairro. A chave analítica principal que usarei refere-se ao cruzamento ambivalente de estímulos à inovação e estímulos à fragmentação que dá forma ao quebra-cabeças da territorialização.<sup>2</sup>

## O quadro europeu da territorialização

A reorganização territorial que começou há cerca de trinta anos, coincidindo com o lançamento da assim chamada Europa das regiões da presidência europeia de Jacques Delors, produziu uma recomposição profunda do espaço político e das políticas, graças à qual *“the nationalizing, spatially redistributive orientation of post-war urban and regional policies has been largely superseded”* (Brenner, 2009, p. 128). Abriu-se, desde então, uma fase de *“reinvenção do território”* (Keating, 1997) durante a qual o próprio significado da noção de território se enriqueceu e se complicou, identificando não mais somente um espaço administrativo, mas também (ou principalmente) um leque de capacidades de ação coletiva.

Os eixos da mudança são dois. Um é a regionalização. Na análise clássica de Michael Keating (1997), trata-se de uma *“nova onda de regionalismo”* que, diferentemente do passado, não tem lugar dentro dos Estados Unidos, mas tem como contexto a União Europeia e o mercado global. Para seu desenvolvimento concorrem três fatores: a mudança funcional (solicitada pela globalização e pela necessidade de confronto com o mercado internacional), a reorganização institucional (principalmente a descentralização e a integração europeia) e a mobilização política no interior das Regiões (ibidem).

Desse ponto de vista, a regionalização tem como efeito principal ativar novas arenas políticas e novos atores da política. As regiões jogam, de fato, uma parte de primeiro plano na política e, em alguns casos, na europeia,

experimentando novas formas da ação coletiva e da regulação territorial. O que implica o fim definitivo da ideia naturalizada do território. Torna-se evidente, de fato, que a região não é uma entidade natural, mas é uma construção social e um espaço político (ibidem). É dito, com este propósito, que a descentralização na Europa avançou um pouco por toda parte. Na Itália, há uma versão parcial de *devolution* à espera de ser completada. Modelos federais são aplicados, por exemplo, na Alemanha, Bélgica, Áustria, Espanha (García, 2006; Moreno, McEwen, 2005).

Junto às regiões, as cidades são atores de primeiro plano na nova ordem territorial. O protagonismo das cidades na Europa é lido à luz do papel encenado pela União Europeia. De fato, a Europa das regiões foi rapidamente substituída por uma Europa das cidades. Aproveitando as oportunidades oferecidas pela União (principalmente pelas políticas dos fundos estruturais), as cidades se tornaram atores políticos no espaço europeu, à procura de legitimidade e de lugares de representação (Le Galès, 2002, p. 90). Graças às políticas urbanas e regionais que desenvolveu nos últimos trinta anos, a União Europeia modificou o contexto institucional e econômico no qual as cidades estão inseridas, institucionalizando alguns parâmetros dos quais dependem as modalidades da *governance* urbana (ibidem, p. 85).

Um dos aspectos mais significativos desse desenvolvimento das cidades e das regiões como espaço político é o assim chamado *welfare* local. Essencialmente, o *welfare* local indica:

- o papel que, nos processos de decisão, assumem os administradores locais (regionais e municipais), as redes público-privadas, as

próprias cidades como atores coletivos reconhecíveis ao externo como tais;

- a exigência de se levar em consideração a interdependência entre os fatores dos quais depende o bem-estar, por exemplo a habitação, o trabalho, o acesso aos serviços de saúde;
- o deslocamento da atenção pública da questão social à questão urbana, identificada pela evidência assumida pelos problemas do trabalho, da insegurança e das minorias étnicas (Donzelot, 2006);
- a ideia de que a escala local favorece a realização de intervenções integradas e mais correspondentes às necessidades e às demandas específicas de uma coletividade (Benassi e Mingione, 2002).

Um dos pontos cruciais é, obviamente, a disponibilidade de recursos adequados e de mecanismos alocativos em nível nacional, mas também, às vezes, supranacionais, que sustentam as responsabilidades locais. Muito frequente é a combinação entre recursos escassos e responsabilidades elevadas. Uma questão ligada à estrutura das relações entre setor público, família, terceiro setor – e mercado – com relação a intervenções de *welfare* e às relativas responsabilidades (Saraceno, 2002). Em muitos países europeus, as reorganizações recentes do *welfare* se inspiraram no princípio da subsidiariedade. Mas a subsidiariedade tem implicações diferentes, de acordo com os contextos. Nos *welfares* mediterrâneos, a subsidiariedade é associada a mecanismos reguladores que, por um lado, enfatizam o papel da família e, em uma certa medida, do terceiro setor, por outro lado, sustentam pouco e mal estes sujeitos a quem enfrentam (Kazepov, 2009).

Segundo Ferrera (2005), um efeito importante da nova fase das relações entre centro

e periferia concretizada pelo *welfare* local foi a crescente politização dos *issues* relativos às transferências e às solidariedades interterritoriais. Os governos subnacionais tornaram-se, de fato, muito mais atentos a questões financeiras nas suas relações com os governos centrais e muito mais propensos a mobilizar-se.

Por um ponto de vista deliciosamente sociológico, o *welfare* local ilumina os modos como as políticas interagem com os processos de organização e reorganização (Bagnasco, 2003). Uma vez ressurgido o papel político das cidades, aumenta também a influência que as políticas (locais) podem ter no grau de integração das sociedades locais. Mais ainda se as políticas assumem explicitamente o território como *target*.

Remetemo-nos, desta maneira, às lógicas da territorialização incorporadas nas relações de *policy* em diversos setores (o desenvolvimento local, as políticas contra a exclusão social, a requalificação urbana). Neste caso, trata-se da tendência a enfrentar, de maneira integrada, um conjunto de problemas – de natureza social, física e econômica – em áreas circunscritas. As fórmulas são várias. Bastante difusas são as intervenções que assumem como *targets* territórios em desvantagem, com o objetivo de redistribuir e equalizar as oportunidades. Além disso, a territorialização é considerada uma condição favorável à realização de políticas ativas, um tema chave na agenda das políticas sociais na Europa.<sup>3</sup> Pensa-se que a escala circunscrita e a aproximação física entre serviços e cidadãos favoreçam processos de inclusão e de *empowerment*, assim como anunciado por princípios de subsidiariedade. As intervenções em bairros desenvolvidos, em muitos países europeus, são exemplos bastante

claros de como a referência a uma área territorial se presta a enfatizar objetivos de ativação e participação.

Apesar de uma certa redundância de significados, a territorialização pode ser sintetizada em dois núcleos com interseção entre si: o território como colocação em jogo de uma reorganização política; o território como instrumento de *policy*. Ambos colocam uma série de questões. Geografias localizadas da política e das políticas podem reduzir os efeitos equalizadores, já fracos, do Estado central e colocar à prova tanto a integridade territorial quanto a responsabilidade democrática (Keating, 1997). Questões específicas voltadas à cidadania, como veremos no parágrafo seguinte.

## Cidadania: geometrias variáveis

Neste quadro, pode-se identificar quatro questões principais relativas à cidadania:

- a diferenciação territorial que coloca em discussão o modelo da cidadania como pertencente à comunidade definida pelo espaço do estado-nação;
- o aumento de pessoas que não gozam de direitos ou são *denizens*,<sup>4</sup> por causa do crescimento dos processos migratórios;
- uma europeização embrionária dos direitos derivados da integração europeia;
- o desenvolvimento de novas oportunidades para os cidadãos nos contextos da *governance* local.

Como sustentam Bauböck e Guiraudon (2009), a União Europeia tornou-se um laboratório para a experimentação de uma cidadania diferenciada e "realinhada": "*If citizenship is membership in a bounded policy, then the*

*boundaries of polities in Europe have certainly not vanished but have become increasingly overlapping, nested and blurred. What we have called 'realignments of citizenship' refers both to macro level processes changing constellations of political boundaries and to the individual level of vertical relations with political authorities and horizontal ties among co-citizens"* (ibidem, p. 440).<sup>5</sup>

A análise de Ferrera (2005) sobre os confins do *welfare* aprofunda as mudanças que tocam, em especial, a cidadania social. O processo de integração europeia redefiniu a arquitetura espacial da cidadania social, provocando uma disjunção parcial entre direitos sociais e território nacional. Mas, se observarmos os níveis subnacionais, veremos que, em muitos casos, a relação entre direitos e território se reforça. Enquanto essas dinâmicas estão ainda em partes obscuras, pode-se concordar com o fato de que não se trata de uma mudança radical e que as novas formas de cidadania se aproximam das tradicionais, sem substituí-las (Keating, 2009, p. 511).

Um dos efeitos visíveis é a mistura dos confins entre a cidadania política e a cidadania social. Mais precisamente, o *welfare* local é um terreno potencial de cultura das inovações da cidadania que são encorajadas conjuntamente pelas dinâmicas de modificação territorial e pela difusão de abordagens de *policy* baseadas no território. Em alguns casos, essas inovações, além de potencializar o acesso a serviços e intervenções, acrescentam a *agency* e a *voice* na cena pública (García, 2006; Bifulco e Centemeri, 2008; Newman e Clarke, 2009). Consequentemente, a cidadania social tende a assumir uma valência política, implicando o

direito de participar do confronto democrático entre ideias e a possibilidade de influir sobre as decisões coletivas.

Todavia, as práticas locais se apresentam bastante frágeis e são colocadas à prova por diversas questões. Uma questão refere-se aos mecanismos de comercialização (*marketization*) que se iniciaram no sulco do neoliberalismo. A descentralização e a comercialização constituem, de fato, o coração dos projetos de reforma do setor público iniciados na Europa no rastro aberto pelo Reino Unido. Projetos que objetivaram a redução ou, mais ainda, a racionalização da despesa, por meio de mecanismos bastante punitivos de descarga dos custos e das responsabilidades sobre as autoridades e as coletividades locais. Além disso, a afirmação do mercado como modelo regulador e a evolução no sentido contratual da cidadania social deram vida à figura do cidadão/consumidor, pouco protegido pelo *welfare* público e pouco preparado para participar do espaço público das decisões coletivas. Esta figura, de fato, radicou-se em uma relação de compra e venda comercial, por isso não possui as prerrogativas e as atribuições que contradistinguem formalmente o papel do cidadão.

A Figura 1 sintetiza o que foi dito até aqui. No modelo do *government*, o território nacional representa o mediador cristalizado dos direitos, da solidariedade (e dos respectivos mecanismos redistributivos) e da democracia. A cidadania, nos termos teorizados por Thomas H. Marshall (1950), é um *status* baseado no pertencer à coletividade nacional. No segundo modelo, que define como "*governance* comercializada" (*marketized governance*), o território representa recursos a explorar, como

acontece nos mecanismos de descarga das responsabilidades, e a cidadania é concebida como um contrato. No modelo da *governance* participativa, o território constitui um sistema de ação e um recurso mobilizável por uma variedade de atores, inclusos os cidadãos e, em alguns casos, os *denizens*. A cidadania é um processo: constrói-se, ao menos em parte, na prática e muda no tempo e no espaço. Além dos seus confins espaciais, são colocados em discussão os confins que, em seu interior,

tradicionalmente fazem a distinção entre dimensão social e dimensão política. Isto é evidente nas experiências que reforçam simultaneamente *entitlements* sociais e *voice*.

Os três modelos têm, obviamente, o objetivo de enfatizar as diferenças e as questões. Na realidade empírica, encontramos combinações de problemas e oportunidades bastante confusas também no caso de experiências inspiradas na participação dos cidadãos, como veremos a seguir.

Figura 1 – *Governance*, território e cidadania

<i>Government</i>	<i>Governance</i> comercializada ( <i>marketized</i> )	<i>Governance</i> participativa
Território nacional como mediador cristializado dos direitos, da solidariedade e da democracia	Território como recursos a explorar	Território como sistema de ação e recurso mobilizável
Cidadania como status	Cidadania como contrato	Cidadania como processo

## A Itália: contexto e instrumentos de *policy*

Passarei agora a ilustrar o contexto italiano, primeiramente delineando a fase de *policy change* que começou a partir da metade dos anos 90 e analisando sucessivamente dois instrumentos centrais nesta fase: o Plano Social de Zona e o Contrato de Bairro.

### O contexto

A estação de renovação da ação pública que acompanhou a Itália em direção ao novo milênio viu a afirmação de novas abordagens e instrumentos de *policy*. Como observado várias vezes por Bobbio (2000, 2006), crescem principalmente as práticas de negócios, baseadas na estipulação de acordos formalizados e voluntários que empregam reciprocamente múltiplos atores, públicos e privados, em busca de um interesse coletivo. Uma atenção especial é dedicada a abordagens de negócios que possam favorecer as logísticas integrativas, fundamentadas em comportamentos reciprocamente orientados, ao invés das distributivas, orientadas para a repartição de recursos. A busca a mudança é uma série de fatores, exógenos e endógenos. Novos “instrumentos para governar” encontraram no espaço europeu vetores bastante potentes que ajudaram na sua difusão (Lascombes e Le Galès, 2004). Em nível nacional, fez-se advertir a necessidade de lubrificar os mecanismos ordinários do consenso, muito bloqueados sobretudo no caso das intervenções com grande impacto ambiental e social, e de enfrentar a crise da representação democrática.

Uma linha de mudança ligada remete ao processo de *rescaling*. Esse processo, na Itália, segue o caminho de uma localização marcada e investe simultaneamente a política, as políticas e a estrutura do Estado. O papel encenado pela política está ligado sobretudo aos “novos prefeitos”, cujos poderes cresceram de modo decisivo após a mudança do sistema eleitoral e dos mecanismos da representação local. Com relação às políticas, a escala local é, sem dúvida, um elemento chave dessa estação de renovação. Dois casos para todos são a reforma dos serviços sociais, aprovada em 2000 (Bifulco, Centemeri, 2008; Bifulco et al., 2008) e as políticas para o desenvolvimento baseadas na programação negociada (Piselli, 2005; Magnati et al., 2005; Trigilia, 2005). Na importância assumida pela escala local, caem tanto perspectivas institucionais de mudança que refletem a exigência de valorizar a autonomia dos órgãos locais quanto a demanda difusa de espaços descentralizados de discussão e decisão; tanto, enfim, a ideia de que as políticas devem ativar os recursos de ação presentes ou latentes nas sociedades locais e nos contextos territoriais. É considerado, então, o processo de descentralização que, através do percurso iniciado nos anos 70, aterrou em 2001, na reforma do título V da Constituição, que introduz mecanismos de poder legislativo, que concorre entre Estado e Regiões em algumas matérias (entre eles os socioassistenciais, a saúde, a instrução e a formação profissional).<sup>6</sup> A autonomia que, em diferente grau, adquiriram o nível regional e o municipal pode favorecer a experimentação de vias inovadoras da ação pública. Como foi observado a propósito das políticas da programação negociada, trata-se de oportunidades de mudança situadas em um nível



“baixo” da política (também espacialmente) que se contrapõem ao quadro apresentado pela “alta” política, fundado na ausência de confronto (Bobbio, 2006) e exposto aos problemas da democracia mediática e do populismo (Crouch, 2003; Ginsborg, 2006). Esta autonomia alimenta, por outro lado, também o risco do exacerbar-se das disparidades. A regionalização italiana, de fato, fica em equilíbrio entre a valorização das autonomias territoriais e o aumento das desigualdades. Além disso, as experimentações se apresentam frágeis e muito dependentes da iniciativa política local.

Esse quadro explica por que as oportunidades de inovação podem facilmente arruinar-se em novos e mais robustos mecanismos de fragmentação.

Na realidade, discutiu-se e se discute ainda sobre quais são os elementos efetivos de novidades desse quadro com relação à tradição italiana, caracterizada por uma longa história de práticas de negócios além do tipo específico. A diferença é – deveria ser – principalmente a transparência: a ideia ou a intenção é, de fato, que a negociação deva ser feita não mais à sombra da hierarquia, mas em plena luz e segundo princípios de *accountability* que impõem a percepção do que se faz e se segue (Bifulco e de Leonardis, 2003).

## Os Planos Sociais de Zona e os Contratos de bairro

É a reforma dos serviços sociais ocorrida em 2000, primeiro aceno, que introduz o Plano social de zona. Trata-se do eixo principal do novo sistema de regulação das políticas socioassistenciais, desenhado com o intento de assegurar

mecanismos de integração em vertical (entre o nível central, regional e municipal de governo) e em horizontal (entre administrações e entre administrações e sociedades locais). Em especial, este instrumento compromete os municípios em programar e governar de maneira integrada o sistema territorial dos serviços socioassistenciais com o envolvimento de cidadãos e terceiro setor (Bifulco e Centemeri, 2008). Mais precisamente, o plano de zona, normalmente adotado através de um acordo de programa pelos municípios que voltam para o mesmo âmbito territorial tem a tarefa de identificar (Legge 328/2000, art. 19):

- a) os objetivos estratégicos e as prioridades de intervenção, além dos instrumentos para sua realização;
- b) as modalidades organizacionais dos serviços, os recursos, os requisitos de qualidade;
- c) as modalidades para a integração entre serviços e prestações;
- d) as modalidades para a coordenação dos municípios com outras administrações;
- e) as modalidades para a colaboração dos serviços territoriais com as organizações do terceiro setor e as comunidades locais;
- f) as formas de ensaio com a unidade de saúde local.

Conforme texto da lei, o Plano social de zona é voltado a “favorecer a formação de sistemas locais de intervenção fundamentados em serviços e prestações complementares e flexíveis, estimulando principalmente os recursos locais de solidariedade e de autoajuda, além de responsabilizar os cidadãos pela programação e verificação dos serviços” (art. 19).

Esse instrumento é, por isso, candidato a promover modalidades de programação integradas e inclusivas. Sua importância se apoia, precisamente, em quatro ideias base:

a referência ao território como sistema de recursos a ativar e valorizar; a ação associada entre municípios, que requer capacidades de coordenação interinstitucional;<sup>7</sup> a negociação, que valoriza métodos consensuais de tomada de decisões e a participação dos cidadãos e das organizações do terceiro setor; a direção, que solicita aos municípios assegurar coerência e continuidade à construção do sistema local de serviços.

Em linha geral, a ideia é que decisões baseadas na construção de cooperativas são preferíveis, tanto às ideias fundamentadas na autoridade quanto às ideias baseadas na agregação de preferências. De fato, ganhariam simultaneamente sua legitimidade e a democracia das decisões. Na realidade, os municípios se associam não por escolha, mas pela força. A alternativa, de fato, é a exclusão pelos financiamentos nacionais. Deve-se acrescentar que, após a reforma constitucional de 2001, os atores políticos principais são as regiões. No confronto, tanto o Estado como os municípios aparecem como atores secundários.

Os Contratos de bairro também são colocados na moldura dos processos de regionalização. Introduzidos no fim de 1998 por iniciativa do Ministério dos trabalhos públicos, com o objetivo de requalificar os bairros de edificação pública, estes instrumentos voltam ao filão dos programas urbanos complexos, recuperando como ideia chave a necessidade de superar a centralidade da intervenção urbanístico-arquitetônica a favor do tratamento integrado das dimensões físicas, sociais e econômicas da requalificação (Bricocoli, 2007; Briata et al., 2009). São as mesmas características das áreas interessadas pelas intervenções de recuperação a invocar modalidades integradas de

intervenção. Trata-se, de fato, de contextos em que a degradação física dos imóveis e dos espaços públicos e a escassez das infraestruturas se juntam a condições de incômodo e vulnerabilidade social. As tipologias projetuais mais recorrentes são relativas a intervenções em porções até amplas de edificação residencial pública, que normalmente se aproximam da realização de infraestruturas e a construção e/ou recuperação de espaços coletivos, para a vida social e cultural, para atividades comerciais e de empreendimento. Desde a edição de 1998, o mecanismo de financiamento, com base concursal, aproveita as capacidades projetuais das administrações locais, privilegiando, ao mesmo tempo, a construção de uma arquitetura institucional de tipo parceria. Os municípios são, de fato, os sujeitos titulados a apresentar o projeto de recuperação, mas são chamados a envolver outros atores, públicos e privados, na realização de uma perspectiva de desenvolvimento complexo do bairro. Acrescenta-se que a instalação do primeiro programa, baseado fundamentalmente em financiamentos nacionais, atribui ao nível central tanto a emissão do anúncio quanto os mecanismos de avaliação e seleção. A segunda edição, lançada oficialmente em 2001, tem algumas mudanças. É reforçado o papel dos cidadãos, já a partir da definição dos objetivos do contrato. Paralelamente, crescem as prerrogativas das Regiões. A terceira edição, lançada em 2008 e em vigor atualmente, acentuou essas prerrogativas, demandando as escolhas mais relevantes aos anúncios regionais.

Quanto à filosofia do instrumento, a mesma denominação oficial enfatiza os elementos principais: a subscrição de um acordo formalizado e a assunção de compromissos recíprocos.

O contrato, desse ponto de vista, deveria favorecer a responsabilização dos atores envolvidos e a transparência dos mecanismos de decisão. Além disso, deveria consentir a adição de recursos adicionais, privados e públicos. Os critérios de financiamento enfatizam uma espécie de “dupla alma” da medida, ligada à copresença de uma abordagem de discriminação positiva, que atribui prioridade às áreas desvantajadas, e procedimentos de admissão aos financiamentos, baseados na seleção após um anúncio (Bricocoli, 2007).

Sendo de fato uma obrigação, os Planos de zona, ao contrário dos Contratos de bairro, foram feitos em todo o território nacional. Quanto aos territórios de referência (os assim chamados âmbitos territoriais ou sociais), na maior parte dos casos, compreendem uma população entre 50.000 e 100.000 habitantes (43,6%) (ISFOL, 2006). Quanto aos Contratos de bairro, um primeiro dado significativo é o crescimento, no tempo, das propostas, tanto das apresentadas quanto das financiadas. Entre a primeira e a segunda edição, passa-se de 57 projetos admitidos para os financiamentos (em 126 propostos) a 192 (em cerca de 500 propostos). Um segundo dado é o crescimento do peso dos recursos regionais que, substancialmente ausentes na primeira edição, na segunda edição totalizam 35% dos recursos complexivos.

Não levando em conta as diferenças, não só de ordem quantitativa, a importância dada ao território e as modalidades que participam de elaboração de projeto é claramente reconhecível como um núcleo cognitivo e normativo comum aos dois instrumentos. Há, porém, aspectos que complicam o quadro. Com relação aos Planos de zona, as modalidades do

envolvimento dos cidadãos são vagas e a direção desenvolvida pelas administrações pode ser fraca. Nos Contratos de bairro, um campo de tensão é aquela dupla alma mencionada anteriormente.

Para se compreender melhor esses e outros problemas, passarei agora à implementação, concentrando-me nas dinâmicas de integração e nas de participação.

## Efeitos de integração

Um dos efeitos “virtuosos” dos dois instrumentos é a institucionalização de espaços para a coordenação. No âmbito dos Planos de zona, muitos municípios investiram nas relações intermunicipais mais do que por obrigação ou pela conveniência de se associar. Ainda que de maneira não linear, aconteceram processos de aprendizado institucional, graças aos quais as agregações intermunicipais começaram a agir e a serem reconhecidas como novos atores públicos. Em alguns casos, Planos e Contratos dão prova de uma elevada capacidade integrativa. Tratou-se das coalisões instauradas entre instituições e serviços como das colaborações entre administrações e terceiro setor. Planos e Contratos inclinaram-se a sustentar processos de organização de partes mais ou menos amplas da sociedade local. Em alguns territórios e em diversos bairros, desenvolveram-se dinâmicas associativas que reanimaram uma sociedade civil desagregada (Bifulco e Centemeri, 2008). O nascimento de agregações que reúnem as organizações que operam em um território (como os fóruns do terceiro setor) frequentemente foi desejado “pelo alto” e “pelo baixo”.

Como foi evidenciado, a propósito de uma experimentação em curso em algumas áreas de Friuli-Venezia Giulia (De Leonardis e Monteleone, 2007; Bifulco et al., 2008), pode haver efeitos de integração social relativas diretamente aos habitantes de um bairro. Esses efeitos parecem ser favorecidos pela contiguidade física entre os serviços empenhados nas intervenções e os seus destinatários, além do grau de articulação das atividades. Na experimentação em questão, as intervenções são relativas tanto à elaboração de projetos de intervenção personalizados, moldados nas especificidades da pessoa e do seu contexto de vida, quanto a organização miúda da vida cotidiana em um bairro (por exemplo, a organização de cursos de ginástica e de cozinha, autogeridos pelos habitantes), como também a promoção de iniciativas de uma certa relevância coletiva (festas de bairro, intervenções de recuperação de praças e áreas verdes, etc.).

Naturalmente, pode-se também produzir e reforçar fragmentações. No âmbito das relações entre municipalidades, além dos *cleavages* da formação política, as fragmentações executam práticas paroquiais radicadas na estrutura administrativa italiana ou refletem a relação normalmente desigual entre municipalidades maiores e mais dotadas de recursos e municipalidades menores e dependentes.

## A participação

O tema da participação é o banco de prova mais controverso das orientações em campo nos Planos e nos Contratos, principalmente com relação à inclusividade e incisividade da participação. Nem sempre arenas com um bom

grau de coordenação são também abertas e acessíveis por parte de uma variedade de atores. E nem sempre os atores que participam delas têm o poder de influir em decisões tomadas.

As pesquisas realizadas evidenciam uma variedade de práticas que se diferenciam entre si quanto os atores chave, o objeto, os espaços e as regras da negociação (Savoldi, 2006; Bifulco e Centemeri, 2008; Paci, 2008; Polizzi, 2008). Tal variedade torna manifesta a interdependência entre alguns fatores. Contam tanto os fatores de contexto, como as arquiteturas político-institucionais e os modelos de organização social; quanto fatores que intervêm diretamente nos processos de *policy*, como as culturas e as *leaderships* políticas, o *design* e as regras da participação. Contam também, obviamente, as bases sociais da participação. Um aspecto de base é a força de atração exercida pela ideia da participação como prática de revitalização da democracia local. Essa ideia não tem uma realização unívoca. As interações entre instituições e sociedade local podem resultar na criação de arenas seletivas que, sob a etiqueta da participação, reforçam desigualdades e configurações de elite dos processos decisoriais. Mas podem também implicar um envolvimento amplo de cidadãos e organizações de terceiro setor e um papel bastante incisivo a redistribuir o poder relativo para as decisões públicas. Em alguns Contratos de bairro, isso significa, por exemplo, que os atores institucionais promovem interações muito frequentes e adaptadas aos habitantes já em fase de idealização das intervenções, aprendendo a confrontar-se com uma multiplicidade de vozes, às vezes conflituosas (Bricocoli, 2007). Um elemento que joga a favor é a presença, nos bairros, de formas de

organização dos habitantes que ativam uma pluralidade de pontos de vista, sem querer representá-la. Em todo caso, a experiência dos Contratos documenta claramente a importância do papel que as administrações municipais são chamadas a exercer ao sustentar, reconhecer e mediar essa pluralidade (ibidem).

É necessário, então, considerar que as políticas socioassistenciais, assim como as de recuperação urbana são relacionadas normalmente a pessoas e contextos em condições precárias e situações em que não estão certos nem os recursos necessários para participar nem o interesse para tal fim (Borghi, 2006). O envolvimento dos cidadãos e seu peso “político” dependem de modo determinante das oportunidades que as formas institucionalizadas da negociação oferecem para o desenvolvimento da *agency* e da *voice*. O que significa ter acesso àquele tipo de recursos (recursos materiais, informações e conhecimentos, direitos, legitimidades) que permitem exprimir-se e contar na cena decisional pública. O que evidencia a observação da experimentação em Friuli mencionada anteriormente. Nesse caso, é a redistribuição do poder de se decidir relativamente sobre as próprias condições de saúde e de vida que torna incisiva a participação. Uma redistribuição que é promovida e sustentada pela administração pública, principalmente em nome da efetiva realização dos direitos à saúde dos cidadãos.

A participação parece manter suas promessas se e quando ocorrem conjuntamente processos de aprendizado institucional e processos de aprendizado social. Com relação aos Planos de zona, foi evidenciado muito claramente que a *leadership* política local é decisiva para que isso ocorra (Paci, 2008). Em alguns

âmbitos territoriais, a *leadership* enfatizou a conotação pública da programação social e sua centralização com relação a estratégias de crescimento da democracia local. Alguns atores públicos viram nesse instrumento a oportunidade para renovar a política e deram prioridade à construção de um sistema orgânico de programação, capaz de incluir uma plateia ampla de sujeitos. Deve-se dizer que se trata somente de algumas experiências, ligadas ao ciclo político do momento. Não sendo isoladas (em muitas municipalidades iniciaram-se práticas de participação de tipos variados, como os Balanços participativos), constroem situações efêmeras. Todavia, são suficientes para lançar uma tendência bastante inédita na Itália, que coloca em campo um perfil ativo da *leadership* política local e sua propensão a empreender mudanças para a democracia. Em termos menos nítidos, é o que aparece também nas pesquisas conduzidas sobre os Contratos de bairro. No conjunto, nesse modo, ativam-se dinâmicas sociais e institucionais que acrescentam, de maneira interdependente, as condições de bem-estar (*well-being*) e as condições de exercício da *voice*, revitalizando a relação entre justiça social e democracia.

## Conclusões

Embora talvez abusada, a imagem das geometrias variáveis exprime eficazmente a mobilidade e a incerteza que marcam as dinâmicas atuais da *governance*, da territorialização e da cidadania. Após apresentar características e problemas principais dessas geometrias, concentrei-me em alguns casos de *governance* local na Itália especialmente significativos com

relação ao duplo fenômeno implicado pela territorialização: a reorganização territorial entre escalas de governo; a ancoragem de políticas e intervenções no território.

A análise mostra a coexistência entre oportunidades de inovação e riscos de posteriores fragmentações. Mais precisamente:

- como vimos a respeito dos Contratos de bairro e dos Planos sociais de zona, toma vida uma variedade de arenas institucionais. Nessa variedade, expressam-se os processos de *institution building* que dinamizam o desenho e a implementação das políticas nos contextos locais. O alimento principal é a capacidade de estabelecer molduras normativas e visões compartilhadas capazes de suportar as interações cooperativas intra e interinstitucionais em torno de problemas comuns (Donolo, 1997). Em muitos aspectos, trata-se de “quase-instituições”, a partir do momento que a sua existência é condicionada pela vontade dos diversos *partners* que contribuem para sua constituição (Vino, 2003);

- graças às práticas inovadoras da cidadania que se realizam localmente, as questões de justiça social assumem um peso decisivo com relação ao processo democrático. Essas práticas, porém, realizam-se de modo não homogêneo no território nacional e têm recaídas pouco generalizáveis. O problema é que a referência à escala local – como todas as referências territoriais – tem um poder inclusivo, mas também efeitos de exclusão. Além disso, a participação promete tanto a princípio quanto é complicada

na prática. Por isso, a abertura, a inclusividade e a pluralidade das sedes decisórias e projetuais são dimensões a se indagar de perto e com atenção;

- quanto à redistribuição do poder, os resultados mais inovadores – em termos tanto de novos atores legitimados a participarem das negociações, quanto de lógicas e efeitos da negociação – são levantados onde o ator público tende a exercer um papel de promoção e mediação. Às vezes, é a *leadership* política que domina a cena, sustentando, de modo explícito, uma opção de melhoria da democracia que aponta para uma declinação participada da programação;

- os mecanismos da localização, de um lado, criam um terreno favorável para as inovações, de outro, arriscam reforçar antigos problemas italianos, como a fragmentação institucional, a incerteza dos direitos e a autarquia local. Os problemas podem ser especialmente agudos quando faltam mecanismos redistributivos interterritoriais. Além disso, em alguns casos, os governos locais acabam por ter maiores responsabilidades, mas em ausência de recursos adequados, segundo os mecanismos típicos da “descentralização da penúria” que tornam vã qualquer atribuição de liberdade de ação.

A territorialização é um quebra-cabeça e será necessário certo tempo para se entender melhor como combinar problemas e oportunidades. Lembrando que um excesso de individualização no espaço causa localismo (Bagnasco, 2003), o mais insidioso dos problemas.

### Lavinia Bifulco

Professora associada de sociologia da Faculdade de Sociologia da Universidade de Milano-Bicocca. Milão, Itália.  
lavinia.bifulco@unimib.it

## Notas

- (\*) Revisão técnica de Patacom Consultoria Linguística.
- (1) Como observa Janet Newman (2005), sobretudo as versões da teoria da *governance* emergente na Europa continental estão, em geral, muito atentas ao “social” e tendem a conceitualizar modelos de governo e de regulação baseados na interação estado-sociedade.
  - (2) Os Planos sociais de zona foram indagados no curso do trabalho coletivo de pesquisa desenvolvido em vários anos (financiamentos MIUR) no âmbito do Laboratório Sui Generis, da Universidade de Milão-Bicocca, coordenado por Ota de Leonardis. Mais precisamente, foram analisados dois Planos de zona na Campania, no sul da Itália, dois Planos de zona na Lombardia, no norte da Itália, e dois distritos socio-sanitários em Friuli-Venezia Giulia, no nordeste. A escolha das três regiões levou em consideração a combinação entre três dimensões: a macroárea territorial; o modelo de *governance* regional; os recursos públicos de *welfare*. Para uma apresentação mais sistemática dos resultados de pesquisa ver Bifulco (2005); Monteleone (2007). Quanto aos Contratos de bairro, trata-se de análise de tipo secundário que fazem referência, principalmente, ao conjunto das experiências da Lombardia realizadas no âmbito do segundo anúncio.
  - (3) Um tema tão importante quanto ambíguo. A ativação, de fato, pode ser entendida de maneiras diferentes: como participação no mercado de trabalho; como *empowerment*; como cidadania ativa (van Berkel e Møller, eds., 2002).
  - (4) Isto é, estrangeiros que gozam somente de uma parte de direitos.
  - (5) Neste quadro, a dupla dinâmica de desterritorialização e reterritorialização se manifesta muito claramente na emergência de um regime que assegura liberdade de movimento aos cidadãos da União Europeia, enquanto reforça os controles sobre os migrantes (Bauböck e Guiraudon, 2009).
  - (6) Atualmente se encontra em vias de definição um sistema de federalismo fiscal.
  - (7) Na maior parte dos casos, de fato, a tarefa de elaborar o Plano é confiada às associações entre municípios e não aos municípios sozinhos.

## Referências

- BAGNASCO, A. (2003). *Società fuori squadra*. Bologna, Il Mulino.
- BAUBÖCK R. e GUIRAUDON, V. (2009). Introduction: realignments of citizenship: reassessing rights in the age of plural memberships and multi-level governance. *Citizenship Studies*, v. 13, n. 5, pp. 439-450.
- BENASSI, D. e MINGIONE, E. (2002). Welfare locale, lotta all'esclusione sociale e riforma dell'assistenza in Italia. *Economia & lavoro*, v. 36, n. 1, pp. 79-95.
- BIFULCO, L. (org.) (2005). *Le politiche sociali*. Roma, Officina.
- BIFULCO, L.; BRICOCOLI, M. e MONTELEONE, R. (2008). Activation and Local Welfare in Italy: trends, issues and a case study. *Social Policy & Administration*, n. 2, pp. 143-159.

- BIFULCO, L. e CENTEMERI, L. (2008). Governance and Participation in Local Welfare. The Case of the Italian Piani di zona (Area Plans). *Social Policy & Administration*, n. 3, pp. 211-227.
- BIFULCO, L. e DE LEONARDIS, O. (2003). "Partecipazione o partnership. Una conversazione sul tema". In: KARRER, F. e ARNOFI, S. (org.). *Lo spazio europeo fra pianificazione e governance*. Firenze, Alinea.
- BOBBIO, L. (2000). Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana. *Stato e Mercato*, n. 1, pp. 111-141.
- \_\_\_\_\_ (2006). "Le politiche contrattualizzate". In: DONOLO, C. (org.). *Il futuro delle politiche pubbliche*. Milano, Bruno Mondadori.
- BORGHI, V. (2006). Tra cittadini e istituzioni. *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, pp. 147-182.
- BRENNER, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2009). Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, n. 2, pp. 123-139.
- BRIATA, P.; BRICOCOLI, M. e TEDESCO, C. (2009). *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*. Roma, Carocci.
- BRICOCOLI, M. (2007). "Territorio, contrattualizzazione e politiche urbane". In: MONTELEONE, R. (org.). *La contrattualizzazione nelle politiche sociali*. Roma, Officina Edizioni.
- CALISE, M. (2006). *La Terza Repubblica*. Roma-Bari, Laterza.
- CROUCH, C. (2003). *Postdemocrazia*. Roma- Bari, Laterza.
- DE LEONARDIS, O. e MONTELEONE, R. (2007). "Dai luoghi della cura alla cura dei luoghi". In: MONTELEONE R. (org.). *La contrattualizzazione nelle politiche sociali*. Roma, Officina Edizioni.
- DONOLO, C. (1997). *L'intelligenza delle istituzioni*. Milano, Feltrinelli.
- DONZELOT, J. (2006). *Quand la ville se défait*. Paris, Le Seuil.
- FERRARESE, M. R. (2011). "La governance e la democrazia postmoderna". In: PIZZORNO, A. (org.) *La democrazia di fronte allo Stato*. Milano, Feltrinelli.
- FERRERA, M. (2005). *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford, Oxford University Press.
- GARCÍA, M. (2006). Citizenship practices and urban governance in european cities. *Urban Studies*, v. 43, n. 4, pp. 745-765.
- GINSBORG, P. (2006). *La democrazia che non c'è*. Torino, Einaudi.
- GUALINI, E. (2006). The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. *European Planning Studies*, v. 14, n. 7, pp. 991-904.
- ISFOL (2006). *Il monitoraggio dei Piani di zona: prime evidenze*. Roma, [www.isfol.it](http://www.isfol.it).
- KAZEPOV, Y. (2009). "La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia". In: KAZEPOV, Y. (org.). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*. Roma, Carocci.
- KEATING, M. (1997). The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C*, v. 15, n. 4, pp. 383-398.



- \_\_\_\_\_ (2009). Social citizenship, solidarity and welfare in regionalized and plurinational states. *Citizenship Studies*, v. 13, n. 5, pp. 501-513.
- LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. (org.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences-Po.
- LE GALÈS, P. (2002). *European Cities*. Oxford University Press, Oxford.
- MAGNATTI, P.; RAMELLA, F.; TRIGILIA, C. e VIESTI, G. (2005). *Patti territoriali*. Bologna, Il Mulino.
- MARSHALL, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge, CUP.
- MONTELEONE, R. (org.) (2007). *La contrattualizzazione delle politiche sociali*. Roma, Officina.
- MORENO, L. e MCEWEN, N. (2005). "Exploring the Territorial Politics of Welfare". In: McEWEN, N. e Moreno, L. (org.). *The territorial politics of welfare*. Londres, Routledge.
- NEWMAN, J. (2005). *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*. Bristol, Policy Press.
- NEWMAN, J. e CLARKE, J. (2009). *Publics, politics and power: remaking the public in public services*. Londres, Sage.
- PACI, M. (org.) (2008). *Welfare locale e democrazia partecipativa*. Bologna, Il Mulino.
- PICHIERRI, A. (2001). Concertazione e sviluppo locale. *Stato e mercato*, n. 62, pp. 237-266.
- PISELLI, F. (2005). Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale. *Stato e Mercato*, n. 3, pp. 455-485.
- POLIZZI, E. (2008). Programmazione locale e piani di zona. Costruire le politiche sociali con la società civile. *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, n. 3, pp. 437-456
- PURCELL, M. (2006). Urban democracy and the local trap. *Urban Studies*, v. 43, n. 11, pp. 1921-1941.
- SARACENO, C. (org.) (2002). *Social assistance dynamics in Europe: national and local poverty regimes*. Bristol, Policy Press.
- SASSEN, S. (2006). *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. Princeton, Princeton University Press.
- SAVOLDI, P. (2006). *Giochi di partecipazione*. Milano, Franco Angeli.
- TRIGILIA, C. (2005). *Sviluppo locale*. Bari-Roma, Laterza.
- VAN BERKEL, R. e MØLLER, I. H. (org.) (2002). *Active social policies in the EU*. Bristol, Policy Press.
- VINO, A. (2003). *Progettazione delle politiche pubbliche e progettazione istituzionale: su di alcune competenze emergenti della dirigenza pubblica*, mimeo.

Texto recebido em 12/jul/2011  
 Texto aprovado em 26/ago/2011

