

# COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DE INTERFACE MULTISETORIAL DIRETA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO SUSTENTÁVEL: CONCEITOS E PERSPECTIVAS DE ANÁLISE EM GOVERNANÇA METROPOLITANA

*INTER-MUNICIPAL COOPERATION OF DIRECT MULTISECTORAL  
INTERFACE AND METROPOLITAN SUSTAINABLE DEVELOPMENT:  
CONCEPTS AND PERSPECTIVES OF ANALYSIS ON METROPOLITAN  
GOVERNANCE*

Juliano Varela de OLIVEIRA<sup>1</sup>

## RESUMO

A cooperação intermunicipal no Brasil tem se mostrado um tema caro aos entusiastas da ação coletiva. Mesmo tendo sua importância reconhecida por estudiosos e planejadores urbanos, não vem sendo implementada de maneira adequada. Com a promulgação da Constituição de 1988, o município ganhou destaque, enquanto as regiões metropolitanas perderam força. A luz dos conceitos de *capital social*, trabalhados por Putnam (2006) e Bourdieu (2007), e de *laços fracos* e *laços fortes*, de Granovetter (1983), o presente trabalho objetiva construir, a partir de um viés histórico da formação da sociedade brasileira, a definição de *cooperação intermunicipal de interface multisetorial direta* e de *desenvolvimento metropolitano sustentável*. Destaca, portanto, a importância dos conceitos trabalhados e construídos para a compreensão da realidade metropolitana no país, na perspectiva tanto das escalas espaciais, quanto dos agentes de seu desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Cooperação intermunicipal; Capital social; Laços fracos; Laços fortes

## ABSTRACT

The inter-municipal cooperation in Brazil has been a subject dear to enthusiasts of collective action. Even though its importance recognized by scholars and urban planners, it is not being implemented properly. With the promulgation of the 1988 Constitution, the city gained prominence as the metropolitan areas lost power. According to the concepts of social capital, developed by Putnam (2006) and Bourdieu (2007), and weak ties and strong ties, presented by Granovetter (1983), this study aims to built, from a historical bias of the Brazilian society formation, the definition of inter-municipal cooperation of direct multisetorial interface and metropolitan sustainable development. Therefore it emphasizes the importance of the concepts worked and built for understanding the metropolitan reality in the country, in terms of both spatial scales, as agents of its development.

---

<sup>1</sup> Professor de Sociologia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (Campus Ouricuri). Mestre em Ciências Sociais. Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco.

**Keywords:** Inter-municipal Cooperation; Social Capital; Weak Ties; Strong Ties

## INTRODUÇÃO

No Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, o tema da cooperação intermunicipal vem ganhando mais força, principalmente no debate acadêmico e governamental. Tal força está atribuída, de certa forma, à discussão sobre o processo institucionalizado de descentralização de políticas e de ascensão dos municípios e da sociedade civil organizada nas engrenagens das decisões públicas. Nesse âmbito, com o novo pacto federalista, o município ascendeu, enquanto as regiões metropolitanas (RMs) submergiram. Todavia, os problemas das metrópoles recrudesceram ao longo do tempo, *pari passo* a iniciativas públicas locais pontuais, isolacionistas e de um municipalismo autárquico (DANIEL, 2001; ABRÚCIO, 2000).

Descentralizaram-se políticas públicas e implementou-se, na lógica do controle social, a redemocratização do Estado e da sociedade com a implantação dos conselhos gestores. Buscou-se engendrar, portanto, a construção de modelos de gestão mais democráticos, em especial da esfera municipal. O Estado passou a cooperar com a sociedade e vice-versa.

Nesse sentido, a discussão sobre a relação Estado e sociedade é de suma importância para a compreensão do planejamento e da gestão das metrópoles. No entanto, é preciso ir além. Desde a promulgação da nova Carta Magna brasileira, coloca-se também em pauta o papel do setor empresarial nos processos de redemocratização e de descentralização propostos. Esse é um tema que, na atualidade, ganha especial destaque. Num cenário de ascensão econômica do Brasil em todo o mundo e de retomada do poder de consumo de seu povo, não se pode deixar de lado, numa análise metropolitana, o papel das empresas privadas na construção de uma estratégia global de desenvolvimento do país.

No entanto, é importante destacar que os resultados de uma articulação entre os setores público e privado, com objetivos de promoção econômica local, variam de acordo com os interesses em jogo. É por isso que “[...] projetos de competitividade urbana, executados isoladamente por prefeitos neolocalistas [...], podem desencadear uma disputa predatória entre lugares, agravando uma tendência à fragmentação do território nacional” (KLINK, 2010, p. 09). Assim, é preciso conhecer que tipo de articulação está sendo feita

entre governos e iniciativa privada em âmbito metropolitano e quais rebatimentos pode-se gerar para a sociedade.

Essa discussão é de suma importância para uma maior compreensão a respeito da complexidade que permeia as cidades brasileiras, remontando a um tema bastante em voga: a governança metropolitana. Não é à toa que o principal marco regulatório da política urbana brasileira (pelo menos no âmbito legal), o Estatuto da Cidade, postula como uma de suas diretrizes gerais (Art. 2º), “a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”.

A governança metropolitana passa, necessariamente, pela cooperação, vista, portanto, como um “estágio” almejado — por alas de profissionais e instituições do poder público mais atentas com a questão metropolitana, pelos movimentos sociais e entusiastas da reforma urbana brasileira —, cujo objetivo principal é ampliar e otimizar os recursos existentes, na tentativa de implementar um processo de desenvolvimento urbano mais sustentável, direcionando adequadamente investimentos e executando com racionalidade as ações necessárias. Tal “estágio” é visto como alternativa a partir do momento em que se constata a urgência de uma intervenção urbana não mais pontual ou emergencial e sim com objetivos predefinidos de mudança estrutural.

No entanto, mesmo tendo sua importância e necessidade constatadas à efetivação de uma boa gestão pública, a cooperação ainda encontra entraves à sua implementação. Técnica e politicamente, é uma estratégia de ação que poderia otimizar recursos (humanos, financeiros e técnicos), mas sua execução acaba emperrada no imediatismo das questões cotidianas e das urgências da administração.

É nessa perspectiva que o presente artigo objetiva construir, a partir de um viés histórico, os conceitos de *cooperação intermunicipal de interface multisetorial direta* e de *desenvolvimento metropolitano sustentável*. Está dividido em quatro partes. Nas duas primeiras aborda, respectivamente, os pressupostos teóricos do *capital social* a partir das contribuições de Putnam (2006) e Bourdieu (2007), delineando seus aspectos fundamentais e a contextualização destes na história da formação da sociedade brasileira; bem como dos *laços fracos* e *laços fortes*, de Granovetter (1983), interconectando-os à discussão do planejamento e da gestão das metrópoles. Na terceira parte, o artigo traz a construção em si dos conceitos de cooperação e de desenvolvimento metropolitano acima mencionados. Por fim, retoma a importância do *capital social* e dos *laços fracos* e *fortes* para a compreensão da realidade brasileira, atual e futura, na perspectiva da cooperação entre escalas espaciais e agentes do desenvolvimento.

## 1. COOPERAÇÃO E CAPITAL SOCIAL NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

### 1.1. A Cooperação intermunicipal no Brasil

A cooperação é uma ação que requer planejamento, atividade que no Brasil, de um modo geral, ainda não tem seu valor devidamente reconhecido pelas organizações governamentais, pelo menos no plano da prática. Assim, as gestões públicas municipais no país sofrem com a questão da desarticulação de suas instituições e parceiros, mitigando ou secundarizando as alternativas de compartilhamento.

Quando essas alternativas são construídas e postas em prática, elas se configuram muito mais como experiências isoladas, cumpridas a risca, mas não em função de uma mudança no modo de planejar e gerir as cidades, e sim como meio para o alcance de resultados circunstanciais, a exemplo das exigências feitas por organismos financiadores internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ou ainda “[...] quando os custos da não cooperação são muito altos — como no caso das bacias hidrográficas” (ABRÚCIO *et al.*, 2010, p. 23), que afetam diretamente a vida de toda uma população comum a vários municípios.

A literatura especializada mostra que o arranjo metropolitano brasileiro é uma experiência que de certa forma fracassou, pois a despeito da sua importância para o desenvolvimento do país, dada a concentração de população e de atividades econômicas, a grande maioria dos governos não o vê como espaço de planejamento. Todavia, os estudos sobre o associativismo territorial apontam para o alargamento da compreensão dessa problemática, oriunda de um modelo descentralizador meramente municipalista e de uma prática intergovernamental compartimentalizada a partir das políticas setoriais (*Ibid.*, p. 25).

Em recente pesquisa sobre o associativismo territorial no Brasil, por exemplo, Abrúcio *et al.* (2010, p. 37) fazem um mapeamento das experiências atuais existentes no país e uma análise sobre as mesmas, constatando um expressivo aumento no número dessas experiências e chegando à hipótese explicativa de que:

Estaria havendo um aprendizado institucional dos níveis de governo em torno do associativismo territorial [...]. Isso não quer dizer que não haja ainda empecilhos à cooperação, nem que as diversas formas de consorciamento já tenham mudado significativamente os resultados das políticas públicas [...]. No entanto, o mais razoável é supor que a tendência associativista cresça, num processo com indução dos “níveis superiores” de governo para a execução intermunicipal e que isto se tornará mais sólido e terá implantação mais veloz quanto mais o consorciativismo for colado ao desenho e às dinâmicas das políticas públicas e de seus programas.

A despeito do número de experiências ter aumentado, é também importante avaliar até que ponto essas experiências estão, em suas dinâmicas de execução, alcançando os resultados esperados. Sobretudo quando se considera o contexto político de cada uma.

No Brasil, percebe-se que os governos municipais, no geral, ainda estão atrelados à prática da centralização de poder. Carecem de mudanças estruturais que passam, necessariamente, pela vontade/liderança política dos gestores públicos, em todos os níveis de governo, em implementar ações e projetos inovadores, pois garantidores de uma sociedade mais participativa e de administrações mais democráticas e cooperativas.

Mas onde estão as bases para explicação dessa realidade? Acredita-se que na história. Mais precisamente na história da formação da sociedade brasileira e como esta, influenciada pelas interferências socioculturais do período colonial, construiu os fundamentos de seu desenvolvimento. Ao atrelar-se a uma herança do período colonial, em que as relações familiares e de compadrio tinham mais importância do que as relações entre Estado e cidadãos, a sociedade brasileira manteve-se, por séculos, pautada na defesa de privilégios dos poucos que detém o poder econômico e político em suas mãos.

Nesse sentido, compreender as raízes da formação social brasileira é primordial para entender como essa sociedade vem participando dos processos decisórios públicos que, supostamente, deveriam trazer resultados positivos para sua vida. Além disso, a história também nos ajuda a entender melhor sobre os rebatimentos do patrimonialismo, do paternalismo e do clientelismo no âmbito local, pois é no município (e a partir dele) que essas características se expressam mais fortemente, dificultando o cenário da consolidação de uma gestão pública eficaz e, por conseguinte, de uma governança metropolitana efetiva.

Mudar essa realidade não é tarefa fácil, uma vez que as bases culturais construídas ainda no período colonial estão solidamente firmadas não somente no imaginário, nos hábitos e nos costumes sociais, mas também nas práticas cotidianas (isoladas e relacionais) das instituições, sejam elas públicas ou privadas. Essa dinâmica pôde ter levado, e ainda levar, ao emperramento da produção, do acúmulo e do uso de *capital social* (PUTNAM, 2006) na escala metropolitana, haja vista não haver uma dinâmica pautada na confiança, na cooperação e na participação cívica.

Assim, destaca-se que na história é possível procurar as bases teóricas para a construção de esquemas explicativos sobre a problemática da cooperação intermunicipal. Os obstáculos que o associativismo territorial no Brasil encontra hoje em seu caminho não

foram forjados no curto prazo; eles não são pontuais e sim históricos, por isso a dificuldade em transpô-los.

No caso brasileiro, o planejamento e a gestão das cidades foram constituídos ao longo do tempo a partir de uma cultura política isolacionista, patrimonialista, paternalista e clientelista, por meio da qual a cooperação e a participação se efetivaram mais como “obrigações constitucionais”, muitas vezes cumpridas de maneira esdrúxula e/ou fantasmagórica, e menos como estratégias de desenvolvimento.

Na literatura especializada é comum observar que a cooperação entre municípios é vista muito mais sobre o prisma da atuação do poder público, quando na verdade, essa cooperação será muito difícil de ser concretizada sem uma atuação conjunta do Estado, da sociedade e das empresas privadas. Contudo, é preciso questionar sobre que tipos de “atuações conjuntas” estão sendo engendrados.

Não é de hoje que a relação do Estado com a iniciativa privada é bem mais estreita do que com a sociedade civil. É para entender como essa realidade foi forjada que a perspectiva histórica se faz necessária para o estudo das metrópoles no Brasil. Isso exige um esforço teórico para se compreender não somente como se formou a própria sociedade brasileira, mas, sobretudo, como essa sociedade, influenciada pelas interferências socioculturais do período colonial, construiu as bases econômicas de seu desenvolvimento.

## **1.2. Os aspectos históricos da formação socioeconômica brasileira**

Gilberto Freyre (1998), em *Casa Grande e Senzala*, expõe as origens dessa formação pautada no patriarcalismo. A sociedade brasileira, formada a partir de um “mix” de povos (portugueses, negros e indígenas) se estruturou a partir das relações estabelecidas entre os moradores da casa grande com os da senzala. A partir de então, formou-se uma sociedade patriarcal, escravista, agrária e mestiça, onde as grandes famílias dos senhores de engenho fundaram os espaços públicos para a consolidação de seu poder, criando redes de relações e influência em meio às quais o Estado exercia papel meramente coadjuvante; enquanto que na senzala, os escravos criavam mecanismos de convivência com as famílias dos senhores para garantir sua sobrevivência.

Foi, portanto, dessa relação entre poder e sobrevivência, respectivamente entre brancos e negros, que surgiu uma cultura propriamente brasileira expressa na fusão do vocabulário das duas raças, nas práticas diárias, nas crenças e, sobretudo, nas representações de poder.

Numa linha de reflexão convergente, Sérgio Buarque de Holanda (2006), em *Raízes do Brasil*, trata da constituição do *homem cordial* num contexto de colonização portuguesa e de estruturação política, econômica e social do país com base rural, patriarcal e escravista. Essa cordialidade está nos alicerces da sociedade brasileira atual na medida em que o povo brasileiro, ainda hoje, prima pelas relações de cunho privatista em detrimento da priorização e/ou valorização daquilo que é público.

Ao se amalgamar a uma herança do período colonial, em que as relações familiares e de compadrio tinham mais importância do que as relações entre Estado e cidadãos, a sociedade brasileira manteve-se, por séculos, pautada na defesa de privilégios dos poucos que detém o poder econômico e político em suas mãos.

Com uma perspectiva socioeconômica, Caio Prado Júnior (2000) explica, em *Formação do Brasil Contemporâneo*, como a economia e a sociedade no Brasil se conformaram a partir das relações engendradas durante o período colonial, visto não como acontecimento histórico comum, mas como manifestação de um fenômeno maior: a expansão do capitalismo mundial.

Para o autor, o processo de colonização brasileiro foi revestido apenas de um caráter explorador dos recursos naturais locais, em benefício apenas do comércio europeu, o que fez com que o país exercesse o papel de mero fornecedor de produtos primários. Ou seja, a sociedade brasileira se constituiu em meio ao alcance de objetivos voltados para o exterior em detrimento das questões internas: fossem econômicas, como o surgimento de um mercado nacional; fossem políticas e/ou sociais, como a constituição de um Estado de direito, a organização de uma administração pública ou a construção de uma efetiva democracia nacional.

Partindo disso, Prado Júnior defende a ideia de que o Brasil manteve ao longo de sua história, sobretudo até o início do século XIX, características socioeconômicas do período colonial. Afirma, portanto, que o *sentido histórico* do país, em seu transcurso colonial, foi o de se especializar no fornecimento de produtos agrícolas para os mercados europeus, constituindo, assim, a base econômica do país no tripé latifúndio-monocultura-trabalho escravo, esquecendo, deste modo, a satisfação material das necessidades do povo brasileiro ou o desenvolvimento da economia nacional.

Em convergência, Celso Furtado (2007), em *Formação Econômica do Brasil*, defende a tese de que a colonização da América Latina, em especial do Brasil, se deu a partir da expansão ultramarina europeia e, por isso, a região era vista, em seus primórdios, como mera reserva de exploração, exercendo papel complementar à economia europeia.

O país e seu povo, a partir desse cenário histórico, foram sendo assentados em sólidas bases de cunho feudal, que, mesmo com o surgimento da indústria e da ascensão da burguesia urbana no cenário político nacional, continuaram influenciados pelos fatores histórico-culturais e político-sociais do patrimonialismo, patriarcalismo e clientelismo. Autores mais recentes, como Wilson Cano e Maria da Conceição Tavares, contribuem significativamente para a compreensão desse processo.

Cano (2002) ao estudar a inserção do Brasil no capitalismo mundial e, por conseguinte, seu processo de desenvolvimento, afirma que essa inserção se deu de maneira duplamente retardatária: primeiro, porque o país, a exemplo dos demais latino-americanos, se inseriu após os países “centrais” terem atingido processos avançados de industrialização. Segundo, e, principalmente, porque o fizeram após o capitalismo superar a etapa do capitalismo concorrencial e com crescente internacionalização.

Tavares (1999) coloca que para se compreender a formação do Brasil contemporâneo e seu desenvolvimento ao longo dos séculos, é preciso aliar aspectos geopolíticos aos geoeconômicos. Deste modo, afirma que o desenvolvimento capitalista brasileiro fundamentou-se em duas concepções: nas liberais, das novas elites burguesas, e nas conservadoras, das velhas oligarquias regionais (rurais). Destaca, na verdade, que o Brasil sempre vivenciou *acordos políticos* entre aqueles que estavam no poder e este aspecto sempre influenciou a forma como o desenvolvimento brasileiro foi engendrado.

Ou seja, o contexto geopolítico brasileiro embasa a constituição de uma economia periférica no país: o Brasil cresce para dentro, na medida em que sua economia se insere de maneira dependente na ordem econômica internacional. Assim, o Brasil foi constituindo seu desenvolvimento capitalista que, mesmo tardio e à sombra da expansão do capital financeiro inglês, aos poucos se inseriu no mercado internacional, sobretudo, com o café.

Esse histórico tem rebatimentos nos dias atuais. Para Tavares a associação entre aspectos políticos e econômicos permite uma análise consistente a respeito do desenvolvimento capitalista brasileiro. O que permite ambientar o país num contexto de dependência, pautado numa política liberal, com uma moeda frágil, subordinado a uma globalização financeira que o torna devedor e, na mais dolorosa das situações, como sendo resultado de uma história de pactos entre elites políticas economicamente dominantes.

### **1.3. O papel das escalas e dos sujeitos sociais**

Nesse ponto, uma reflexão sobre escalas espaciais e de ação política se faz importante. Brandão (2010), por exemplo, expressa que a escala espacial também é

socialmente construída e que a atuação numa escala, seja ela local, nacional ou global, tem rebatimentos em outra. A concepção exposta pelo autor é a de que a vida/luta social se faz a partir das relações estabelecidas pelos sujeitos nas diversas escalas existentes.

O prisma analítico das escalas espaciais permite avançar-se em concepções que rompem com esquemas conceituais de estruturas carentes de sujeitos ou de sujeitos apartados de estruturas, dado que as escalas devem ser tomadas justamente como um instrumento de apreensão da concreticidade das práticas socioespaciais (BRANDÃO, 2010, p. 07).

A escala espacial, sob esse aspecto, torna-se uma representação de atores e sujeitos políticos que conferem sentido simbólico e material às suas ações e decisões na própria escala.

O espaço é a unidade privilegiada de reprodução social, encarnação de processos diversos e manifestações de conflitualidades. Seu tratamento, portanto, deve se afastar dos tratamentos que pensaram estruturas sem decisões de sujeitos ou atores sem contexto estrutural. Os espaços são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas *versus* macrodecisões nas várias escalas espaciais em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa (*Ibid.*, p. 13).

Nesse sentido, é pertinente analisar a escala, ou o que ocorre/se constrói socialmente nela, a partir de seus sujeitos; na interação que esses sujeitos mantêm entre si *na e com* a escala. É importante também refletir sobre a relevância de se enxergar as escalas e seus sujeitos na interação que os espaços escalares mantêm entre si. Uma escala não existe sozinha. Ela, assim como/e a partir de seus sujeitos, se comunica com as demais. Há, nesse mundo globalizado, uma interlocução entre as escalas que não pode prescindir de uma compreensão mais acurada.

Numa linha de reflexão convergente, Vainer (2006, p. 17) destaca que:

[...] por trás, ou à frente, de toda proposta de intervenção/ação política está presente, subjacente ou não, explícita ou não, uma concepção escalar do mundo social, isto é, das formas predominantes de produção e reprodução de relações.

Ou seja, as escalas são construídas pelos sujeitos que a compõem e é nessa construção que se dão as relações sociais que cooperam ou disputam, a depender dos interesses que movimentam as engrenagens das ações e das decisões dos sujeitos. Nessa perspectiva, Vainer enfatiza o fato de que as escalas, além de construções sociais, são, sobretudo, espaços de:

[...] processos contraditórios, conflituosos e determinados por embates em torno da legitimação e imposição (simbólica e política, econômica, cultural) de escalas dominantes. As escalas não são apenas socialmente construídas ou engendradas, como também, e, sobretudo, estão permanentemente em questão, campo e objeto de disputas e confrontos entre diferentes agentes que propõem diferentes escalas e em diferentes escalas se dispõem – seja para conservar seja para transformar o mundo e as escalas que o organizam (*Ibid.*).

As escalas não estão dadas em si, elas estão em processos, em constante transmutação, pois assim estão as ações, decisões e interesses de seus sujeitos sociais. Nas escalas é possível a disputa, mas também a cooperação, que inclusive pode escamotear disputas ou ser escamoteada por elas.

A ênfase dada, a partir da discussão sobre as escalas, é a de que nestas, dada suas características não somente espaciais, mas, sobretudo, sociais e culturais, se engendra ou não a cooperação entre governos municipais, a depender do capital social (PUTNAM, 2006) acumulado e da adequação dos papéis dos laços fracos com os fortes (GRANOVETTER, 1983) pelos sujeitos sociais. Deste modo, ao tomarmos as RMs no Brasil como escalas espaciais de planejamento governamental a serem estudadas, é possível enxergar possibilidades de reflexão acerca da cooperação.

Considerando que em ambas as escalas a conformação se dá pela congregação de outras escalas menores, no caso as municipais, e que, portanto, as escalas, no mundo atual, carecem de uma comunicação *transescalar*; considerando também que as escalas são construções sociais de sujeitos antenados com a defesa de seus interesses e, por isso, se articulam para tomarem decisões; ganha corpo a hipótese de que a cooperação (ou não) que ocorre em determinadas escalas é determinada pelas relações sociais entre os sujeitos que as engendram.

Nesse sentido, nos cabe uma indagação: o que determina, então, se essas relações sociais serão ou não cooperativas no âmbito das escalas espaciais? Para uma resposta mais consistente, é preciso refletirmos sobre os impasses da cooperação intermunicipal. Deste modo, observemos que os obstáculos que a relação coordenada entre governos municipais enfrentam é um tema caro aos entusiastas da ação coletiva.

#### **1.4. As dificuldades da cooperação intermunicipal no Brasil**

No Brasil em particular, as dificuldades são de tamanho vulto que é difícil dizer que no país vive-se um ambiente propício ao exercício cooperativo entre municípios, sobretudo quando levamos em consideração o histórico fisiologista não só na política (com “p” minúsculo), como no seio da própria sociedade, acostumada à dinâmica de

favorecimento de interesses particulares, onde o poder não é itinerante ou compartilhado de fato.

Além disso, há de se destacar que o pacto federativo, institucionalizado com a Constituição de 88, ao passo que oportunizou a descentralização de políticas públicas ao âmbito municipal e o início da redemocratização da sociedade brasileira, permitiu também que se instaurasse no país um clima favorável mais à competição do que à cooperação, estimulando o que Daniel (2001) e Abrúcio (2000) chamam de *municipalismo autárquico e isolacionista*, expresso, por exemplo, no fenômeno da guerra fiscal.

Assim, mesmo tendo, desde a proclamação da República, em 1889, uma organização político-territorial federativa (que supõe a coordenação entre os entes federados), o Brasil, só recentemente, nos últimos trinta anos, vem debatendo o tema da cooperação, haja vista terem se agravados os problemas decorrentes da crise do Estado nesses anos, o que veio requerer dos governos um melhor desempenho institucional. Essa conjuntura levou o país a aprovar em 06 de abril de 2005, a Lei 11.107, que regulamenta as regras gerais para a contratação de consórcios públicos (ABRÚCIO, 2000 e 2005; LEAL, 2008).

Em sentido correlato, esse tema da cooperação veio à baila no Brasil, principalmente em âmbito municipal, quando da percepção de que a descentralização não trouxe, necessariamente, o alcance de resultados satisfatórios na implementação das políticas públicas (ROCHA; FARIA, 2004, p. 75).

A partir disso, destaca-se que a discussão sobre os impasses da cooperação possui uma ligação direta com a questão da funcionalidade das escalas espaciais. No entanto, a despeito da relevância que tal ligação possui para os estudos do planejamento urbano, a cooperação, vista somente sob o prisma da funcionalidade, parece não alcançar um patamar de explicação suficiente para uma compreensão mais atenciosa a respeito das questões do desenvolvimento urbano em evidência no país.

Os estudos que priorizam, portanto, as questões funcionais das escalas metropolitanas são assaz importantes. Mas aqui a proposta é discutir algo que antecede tanto os problemas, quanto os avanços que fazem ou não a cooperação oportunizar uma adequada funcionalidade às escalas espaciais em questão, dando ênfase aos aspectos históricos, sociais, culturais, políticos e institucionais dessa cooperação; tal qual aponta Brandão (2010) e Vainer (2006) quando estudam as escalas espaciais na perspectiva dos sujeitos e das relações sociais que as engendram.

A escala metropolitana, hoje em dia, é considerada como um espaço estratégico para o desenvolvimento capitalista no mundo todo. No entanto, como afirmam alguns

autores, as metrópoles encontram-se na *corda bamba* do desenvolvimento. Maricato (2011), por exemplo, afirma que, no caso brasileiro, as metrópoles não possuem integração administrativa, ao passo que os governantes parecem não se preocuparem em solucionar tal questão.

Numa análise sobre o papel da escala metropolitana na Europa, Lefèvre (2009) expõe que, salvo raras exceções, as metrópoles permanecem politicamente inexistentes com enormes dificuldades em se constituírem como *atores coletivos* e *territórios políticos* capazes de produzir políticas, defender seus interesses e desafios e orientar seu futuro, algo extremamente necessário para sua governabilidade.

As escalas metropolitanas encontram, no geral, dificuldades em todo o mundo. Identifica-se, assim, que, do ponto de vista funcional, as regiões metropolitanas parecem não terem encontrado ainda uma forma de se fortalecer internamente tanto para atenderem às demandas da população, quanto para atuarem com mais vigor no plano externo em relação às demais metrópoles.

Mas o que há de específico nas realidades pelo mundo a fora que explica as causas do fenômeno “antimetrópole”, que parece ser universal?

Nessa seara, cabe, portanto, uma reflexão que não desmerece a funcionalidade da escala metropolitana, mas a vê como questão consequente e complementar ao arranjo político-institucional estabelecido no âmbito intraescalar. Antes de saber se uma metrópole é ou não governada no sentido de articular e implementar políticas públicas atinentes às demandas da população ou se elas estão ou não conectadas numa dinâmica global de reprodução do capital, é preciso refletir se os sujeitos sociais que a constroem estão ou não assentados em bases cooperativas.

Como se chega a arranjos metropolitanos mais cooperativos? Que construções sociais entre sujeitos de escalas espaciais possibilitam a cooperação? Que preocupações ou motivações estão na base do aprimoramento da questão cooperativa? Porque um desenho institucional cooperativo não foi pensado e aprimorado no decorrer do tempo no Brasil?

No Brasil, as RMs são tidas como verdadeiros fantasmas quando o assunto é ação pública efetiva. Os prefeitos não dialogam entre si por questões mil: querelas partidárias, disputas por incentivos fiscais, tradição centralizadora de poder, falta de iniciativa política, etc. Algumas RMs são criadas à revelia de critérios técnicos adequados à realidade, sendo priorizadas as questões meramente políticas (com “p” minúsculo) de interesses particulares. O planejamento não ocorre e os órgãos gestores são verdadeiras alegorias fantasmagóricas.

O que está por trás dessa construção não cooperativa? É nesse sentido que se insere a reflexão sobre os conceitos de capital social e de laços fracos e fortes trabalhados, respectivamente, por Putnam (2006) e Granovetter (1983); este último, discutido no item 2.

### **1.5. Capital social e perspectiva histórica**

Para Putnam, a importância da história para o estudo do desempenho institucional de governos é algo inquestionável. Partindo desse pressuposto metodológico, estudou a implementação de uma política regional na Itália entre os anos 70 e 90, tentando responder o porquê alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não.

Nessa incursão, percebeu que os contextos históricos desses governos eram radicalmente distintos do ponto de vista social, econômico, político e cultural, apesar de passarem pelo mesmo processo institucional para implantação (legislação, estrutura e mandatos). Constatou, então, que o passado explicava o presente das regiões italianas. Enquanto as regiões do Norte, ao longo do tempo, acumularam capital social, as do Sul relegaram essa questão a segundo plano, adotando atitudes indolentes, clientelistas e ineficientes. O Norte acabou por se desenvolver mais que o Sul.

Ao se aprofundar na leitura de Putnam e extrair seus elementos teóricos fundamentais, é perceptível que para obter capital social, é necessário haver cooperação. Todavia, para haver cooperação é preciso confiar e acreditar que se goza da confiança dos demais sujeitos. Esse é um movimento voluntário; não se confia em ninguém de maneira compulsória. Deste modo, há um estímulo à reciprocidade e às manifestações de participação cívica, permitindo que os interesses coletivos sobressaiam aos particulares. É uma questão de bem público.

Quanto mais se faz uso do capital social acumulado, mais se produz capital social. É um movimento de retroalimentação. O exercício da cooperação, da confiança e da participação se caracteriza como o motor que gera a sinergia coletiva produtora desse capital, possibilitando o intercâmbio, a comunicação e a fruição dos sujeitos na sociedade e das escalas no mundo, a partir das lutas e conquistas sociais.

Disto, extrai-se que é impossível acumular capital social sem interação coletiva. Atuar de maneira isolada, seja um governo, uma organização ou um indivíduo pode até trazer algum tipo de conquista, mas esta será bem menos legitimada do que aquela obtida de maneira compartilhada. É aí que está a contraposição de Putnam aos teóricos da escolha racional, que primam pela competição entre as partes de um mesmo jogo. A cooperação promove, portanto, a amplitude das conquistas.

No caso da Itália, as regiões do Norte primaram pelo estoque e uso do capital social acumulado ao longo do tempo; ao contrário das regiões do Sul, que priorizaram a ação individual com base em princípios particularistas.

Assim, num exercício de delineamento dos principais elementos que compõem o conceito em evidência construído por Putnam, pode-se dizer que por capital social entende-se o conjunto de sinergias e de práticas de confiança, cooperação e participação cívica, que permite a fruição dos sujeitos sociais implicados e a interação das escalas espaciais que esses sujeitos constroem num dado processo de desenvolvimento socioterritorial.

Para não se ter um pensamento unívoco, outra visão se torna pertinente. Bourdieu (2007, p. 67) define capital social como sendo:

(...) o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, a vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. Essas ligações são irredutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social porque são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação supõem o reconhecimento dessa proximidade. O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado.

A concepção de Bourdieu traz certos elementos convergentes ao conceito de capital social construído por Putnam, com ênfase à *rede durável de relações*. O capital social não se constrói no isolamento, mas na interação entre sujeitos que não somente se reconhecem como tal, mas que também possuem elos que os tornam comuns ao longo do tempo. A proximidade é instaurada do ponto de vista material e simbólico no âmbito de um espaço físico (escala espacial), econômico ou social e para existir precisa ser reconhecida pelos sujeitos integrantes da ação.

O individual, portanto, não é priorizado, mas sim o coletivo. Mesmo considerando que o capital social é algo que o indivíduo acumula sozinho, ou obtém por delegação de outros, a ideia construída por Bourdieu mostra que o volume deste capital individual é dependente da extensão da *rede de relações* estabelecida. Ou seja, quanto maior a rede e quanto maior o seu estoque de capital social, oriundo da união dos sujeitos individuais que

a compõem, maior a capacidade de ação e de alcance dos resultados pretendidos (*lucros materiais e simbólicos*), cuja base principal é a solidariedade de grupo construída.

Todavia, é preciso atentar para o fato de que quando esse capital social coletivo é delegado a um único indivíduo, como Bourdieu coloca ser possível acontecer, pode ser gerada, inversamente ao que preconiza o conceito de Putnam, a competição ao invés da cooperação. Nesse caso, a competição só é controlada se os membros do grupo se instituírem enquanto delegados da regulação e da distribuição de capital social.

Mas essa delegação ainda inspira atenção, pois traça caminhos sinuosos ao exercício da construção de capital social, uma vez que:

(...) os grupos instituídos delegam o seu capital social a todos os seus membros, mas em graus muito desiguais (...), podendo todo o capital coletivo ser individualizado num agente singular que o concentra e que, embora tenha todo o seu poder oriundo do grupo, pode exercer sobre o grupo (e em certa medida contra o grupo) o poder que o grupo lhe permite concentrar. Os mecanismos de delegação e de representação (...) que se impõe (...) como uma das condições da concentração do capital social (entre outras razões porque permitem a numerosos agentes diversos e dispersos agir “como um único homem” e ultrapassar os efeitos da finitude que os liga, através do seu corpo, a um lugar e a um tempo) contém, assim, o princípio de um desvio do capital social que eles fazem existir (*Ibid.*, p. 69).

Essa é uma questão relevante, pois aponta para outra possibilidade de análise: a forma como o capital social é gerido pelos sujeitos sociais em grupo pode determinar os resultados obtidos. Uma pergunta nos vem à tona: então, nem sempre o capital social leva à cooperação?

Seguindo o raciocínio de Putnam, a cooperação é, ao mesmo tempo, causa e efeito de capital social. Ela é, num tempo só, cria e criadora; antecessora, precursora e resultado final do capital social. Comunga-se, aqui, da noção de capital social não como variável dependente das vicissitudes dos interesses individuais ou particularistas. Capital social pressupõe ação coletiva; ou seja, exercício comunitário da participação cívica.

Aceitar a noção de que esse capital social pode ser delegado por um grupo a um único sujeito e que este pode, assim, dispor dele como bem entender, é adotar uma perspectiva teórica que, em certa medida, arrefece a força da ação coletiva intrínseca ao conceito de capital social.

O que pode ser transferido é poder — como acontece, por exemplo, num governo de democracia representativa —, mas não o capital social, que é construído coletivamente, que não se delega simplesmente, considerando que mesmo que você repasse seu poder de

decisão a um representante, isso não lhe retira o capital social embutido em sua construção histórica de sujeito social.

Portanto, teoricamente, adota-se aqui a perspectiva de que o capital social não é algo que pode ser delegado meramente. Uma vez construído, ele passa a fazer parte de um patrimônio político e simbólico dos indivíduos enquanto sujeitos sociais da história. Ele pode até ser compartilhado, mas esse exercício não viabiliza a escassez do capital social de cada indivíduo, enriquecido nas relações entre esse e os demais sujeitos sociais.

A partir do estudo de caso realizado por Putnam na Itália moderna, é possível se justificar esse raciocínio. Seria possível, pois, o Norte da Itália alcançar o patamar de desenvolvimento que alcançou, se somente os governantes fossem dotados de capital social? Seria possível, pois, o Sul da Itália não alcançar o mesmo patamar de desenvolvimento alcançado pelo Norte, se o estoque de capital social fosse escasso somente na sociedade?

Essas indagações nos levam a crer, baseado nos resultados da pesquisa de Putnam, que o capital social foi construído, estocado e utilizado tanto pelos representantes como pelos cidadãos, que, agrupados em suas respectivas organizações, puderam contribuir com o desempenho institucional dos governos democráticos do Norte italiano. Como dito anteriormente, o bom desempenho institucional, conseguido a partir do capital social, foi uma construção coletiva fundamentada na cooperação, na confiança e na participação cívica de todos os sujeitos sociais envolvidos.

## **2. LAÇOS FRACOS E LAÇOS FORTES: AMARRAÇÕES CONCEITUAIS EM TORNO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Os conceitos de capital social, laços fracos e laços fortes, dentro de uma perspectiva histórica, saltam aos olhos na discussão em torno da cooperação intermunicipal no Brasil, pois a amarração desses referenciais possibilita uma melhor compreensão sobre a realidade do associativismo territorial no Brasil.

Apesar de não realizar um estudo necessariamente histórico sobre capital social, a inserção de Granovetter (1983) no debate sobre esse conceito se dá como uma espécie de reforço, considerando que, em se tratando de cooperação, é de extrema relevância a sua contribuição, na medida em que nos remete à perspectiva de saída dos sujeitos sociais ou coletivos da zona de conforto dos laços fortes em busca de articulações com outros

sujeitos sociais ou coletivos, através dos laços fracos, em prol da realização de ações em comum.

Ora, se o objetivo é conseguir recursos para a implementação de ações compartilhadas, nada mais inteligente do que unir forças interna e externamente para o alcance de resultados. A comunicação, que se dá na articulação, elemento crucial à cooperação, é a palavra-chave. O próprio Bourdieu (2007, p. 68) constrói a ideia de que a comunicação, base para as relações de troca, supõe e pressupõe o conhecimento e o reconhecimento mútuos entre os sujeitos dotados de capital social atuantes num dado espaço físico, econômico ou social.

Ao dedicar-se aos estudos das redes sociais desde a década de 70, Granovetter (1983) reflete a respeito da influência dos laços fracos e fortes sobre a vida dos indivíduos e das organizações, bem como no que tange à difusão de novas ideias.

Para o autor, os laços fracos são os elos que tecem uma rede social de baixa densidade entre os indivíduos e seus *conhecidos*, onde as linhas relacionais que amarram esses envolvidos não existem. Já os laços fortes, ao contrário, são aqueles elos que tecem uma rede social de alta densidade entre os indivíduos e seus *agentes próximos*, como familiares e amigos íntimos, onde as linhas relacionais são presentes para amarrar uns aos outros de maneira bastante segura (*Ibid.*, p. 201-202).

No entanto, quando um indivíduo está num grupo de apenas conhecidos, tecendo relações a partir dos laços fracos, ele tem mais chances de expandir suas amizades, pois cada grupo de conhecidos possui um grupo de amigos íntimos. Diferentemente de quando um indivíduo só tem um grupo de amigos, que apesar de estar numa rede de alta densidade através dos laços fortes, está também encapsulado, restrito a um único grupo de amigos, sem possibilidades de expansão.

Quando os indivíduos se enclausuram num ambiente de extrema proximidade (laços fortes), ficam impedidos de articular seus papéis em relação às complexidades do mundo exterior. Além disso, conhecem o comportamento apenas daqueles que estão ao seu redor; não conseguem avaliar a intenção de outros indivíduos, tornando-se inflexíveis (COSER, 1975 *apud* GRANOVETTER, 1983). Assim, os laços fracos são realmente vitais para a integração do indivíduo na sociedade moderna.

No geral, o autor coloca que os laços fracos proporcionam vantagem incomum em relação aos laços fortes, pois são mais propensos a se tornarem *pontes* entre uma realidade e suas novas possibilidades. Em suas pesquisas, chega à conclusão de que os grupos sociais que fizeram uso dos laços fracos se ligaram com mais facilidade ao

desenvolvimento social, com base no acesso a diferentes círculos de comunicação e informação.

Desse modo, os laços fracos proporcionam às pessoas o acesso a informações e recursos para além daqueles disponíveis em seu próprio círculo social, enquanto os laços fortes possuem um caráter assistencial e são mais facilmente disponíveis. Uma pergunta nos vem à tona: Isso quer dizer que os laços fracos são mais importantes que os laços fortes? Para o autor, não.

Cada um dos laços pode ser utilizado de maneiras diferentes; há uma divisão clara de papéis. Contudo, há de se destacar que o uso dos laços fracos traz uma função de segurança ao indivíduo, pois proporcionam a estes uma existência mais estruturada, pois calcada em alicerces bem mais sustentáveis que os alicerces dos laços fortes.

Sobre isto, Granovetter traz como ilustração duas pesquisas sobre pobreza realizadas, respectivamente, num gueto urbano e negro dos EUA (STACK, 1974) e numa favela periférica na Cidade do México (LOMNITZ, 1977). Seguindo a hipótese de que os laços fracos conferem segurança ao indivíduo, ambos os autores chegam à mesma conclusão: em situação de escassez econômica, a utilização dos laços fortes se dá de maneira mais evidente.

O compartilhamento de bens e mercadorias com o objetivo de “ajudar” o próximo necessitado é mais forte. Diante das dificuldades em se inserirem na economia urbana industrial, as populações estudadas fizeram uso de uma “rede de reciprocidade” com o objetivo de amenizar as agruras do mundo moderno ou de fornecer um nível mínimo de segurança econômica aos seus membros.

Refletindo sobre isso, Granovetter diz, em outras palavras, que apesar de proporcionar “socorro” uns aos outros, essas redes de reciprocidade (com uso dos laços fortes) acabam por encapsular seus membros, fragmentando suas comunidades e colaborando para uma autoperpetuação da pobreza.

Outra possibilidade de análise que a reflexão teórica sobre os laços fracos permite é a da difusão de inovação ou de qualquer ideia ou informação. O argumento principal de Granovetter, baseado em Weimann (1980), é de que há uma divisão do trabalho entre os laços fracos e fortes. Os laços fracos fornecem pontes que cruzam as fronteiras das inovações dos grupos sociais, permitindo o acesso à nova ideia ou à informação. Já os laços fortes exercem o papel de influenciar a tomada de decisão em cada grupo social.

Relações íntimas tendem a limitar-se a pequenos e fechados círculos sociais. A sociedade se fragmenta em pequenos grupos e a integração destes grupos na sociedade depende dos laços fracos das pessoas e não

dos fortes, porque os laços sociais vão além dos círculos íntimos (GRANOVETTER, 1973 apud GRANOVETTER, 1983, p. 220).

No que tange a força dos laços fracos na organização de grandes instituições, a discussão se encaminha para a importância das estruturas horizontais de poder ou dos processos de tomadas de decisões. Numa referência à análise feita por Blau (1980) sobre o sistema de organização de um hospital infantil psiquiátrico nos EUA, Granovetter expõe que a força dos laços fracos mais uma vez se destaca, pois o hospital era estruturado com base em princípios de cooperação e intercâmbio de informações entre os diferentes grupos de profissionais, chamados de *sub-redes*, com vistas ao alcance de resultados mais satisfatórios junto aos pacientes.

A visão hierárquica de uma organização tende a priorizar os laços fortes, favorecendo o diálogo apenas intragrupo. Na visão “alternativa”, pois mais horizontalizada, democrática e valorizadora dos laços fracos, o diálogo entre os diversos grupos de profissionais que atuam numa dada organização favorece mais à coesão de toda a estrutura organizacional.

Neste âmbito, frisa-se que a contribuição de Granovetter é de extrema relevância para discutir a questão da cooperação, mas é preciso chamar a atenção para o fato de que o estabelecimento de relações a partir somente de um dos laços é algo que pode aguçar extremismos. Quando se valoriza somente os laços fracos, as relações podem se tornar por demais fluídas, efêmeras e cair, inclusive, no esquecimento, uma vez não terem linhas relacionais fortes e seguras.

Nesse caso, como ficariam, por exemplo, as famílias, as comunidades tradicionais e os grupos de resistência (negra, indígena, etc.) se seus integrantes decidissem “ganhar o mundo de vez” em busca das novidades? É possível dizer que a exacerbação do individualismo, que enxergamos nos dias atuais, é fruto dessa primazia dos laços fracos, através da qual os indivíduos e organizações só pensam nas suas respectivas sobrevivências?

Por outro lado, quando se valoriza em exclusividade os laços fortes, as relações podem se tornar um tanto quanto fundamentalistas, considerando que as mesmas se fundam apenas na proximidade com os seus *íntimos*, supervalorizando essa intimidade e subjogando a realidade, as características e o conhecimento dos outros. O que dizer, por exemplo, dos fundamentalistas religiosos, dos xenófobos, dos bairristas, dos etnocêntricos, dos neonazistas, dos skinheads e de tantos outros grupos que se valem somente de seus laços fortes para inculcarem em suas cabeças, e nas de seus pares, valores que os enaltecem em demasia à revelia da existência e do valor que o alheio também possui?

Na perspectiva teórica aqui adotada, enxergam-se os laços fracos e fortes como elementos interdependentes e complementares entre si, sobretudo quando o assunto é cooperação intermunicipal. Essa perspectiva se fundamenta na contribuição de Weimann (1980), trabalhada por Granovetter (1983), de que há uma divisão do trabalho entre os laços fracos e fortes. Cada um destes possui seu papel, sua função social. E são exatamente esses papéis ou funções que se articulam: enquanto os laços fracos impulsionam a busca pelo novo, os laços fortes estimulam as ações em prol da robustez do desenvolvimento interno das escalas espaciais.

Ao falarmos de capital social, observa-se que este é uma construção coletiva de sujeitos sociais que, mesmo dotados de individualidade, se inserem num contexto em busca do alcance de objetivos e resultados comuns. Isso pressupõe, assim, uma interação em rede, que pode estar localizada numa escala espacial, carecendo, pois, de uma dinâmica de comunicação entre as partes envolvidas. Para tanto, a cooperação é imprescindível.

Quando o assunto é planejamento governamental, os laços fracos são importantes para tornar os laços fortes ainda mais robustos, daí se constrói a lógica de interdependência e complementaridade entre os dois. O planejamento é feito de maneira integrada e cooperativa, com o intuito de desenvolver a escala espacial a partir da relação entre seus laços.

Num plano ideal, o processo seguiria os seguintes passos: 1) planejamento integrado e cooperativo entre os mais íntimos (sinergia dos laços fracos e fortes na cooperação governos, sociedade e setor privado); 2) busca de recursos, informações e conhecimentos em ambientes externos (a escala espacial metropolitana fazendo uso dos laços fracos); e 3) aplicação desses recursos, informações e conhecimentos no próprio ambiente interno (construção da robustez dos laços fortes).

Nessa dinâmica, o capital social se retroalimenta, podendo ser gerado, estocado e (re)utilizado sempre. No entanto, sabe-se que no plano da prática essa é uma dinâmica difícil para algumas realidades, haja vista que nem todas as escalas espaciais possuem um histórico favorável à cooperação, à confiança e à participação cívica.

### **3. CONSTRUINDO OS CONCEITOS DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DE INTERFACE MULTISSETORIAL DIRETA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO SUSTENTÁVEL**

A construção dos conceitos de cooperação intermunicipal de interface multisetorial direta e de desenvolvimento metropolitano sustentável requer um percurso

teórico em torno da questão metropolitana brasileira, envolvendo as temáticas específicas do planejamento e da gestão das cidades.

Nesse sentido, é preciso destacar que com a Constituição de 1988, o município brasileiro passou a gozar de maior autonomia política e fiscal, ocupando no pacto federativo um papel de destaque. Em resposta às reivindicações sociais contrárias à lógica da ditadura, transformou-se no ente mais importante da federação, ao considerarmos que foi nele onde se decidiu implantar, em maior medida, as novas ações responsáveis pela descentralização de políticas públicas e de redemocratização da sociedade.

Com a mudança constitucional, as RMs, crias do regime militar, perdem espaço no âmbito do pacto federativo e do planejamento urbano, assumindo posição secundária, à revelia de seus problemas históricos, originários de uma urbanização acelerada e desordenada, o que ocasionou o apinhamento populacional nas grandes cidades do país. No entanto, mesmo com o arrefecimento de sua importância federativa, as RMs permaneceram expressivas no que tange aos aspectos demográficos e socioeconômicos, dado à forte expansão da urbanização brasileira (DANIEL, 1999).

Esse processo foi, sem dúvida, perigoso e nocivo à instauração de um padrão de vida mais saudável nas cidades, sobretudo naquelas que, juntamente com outras, conformaram RMs onde prevaleceram o caos e a precariedade. A evidência clara é, portanto, da necessidade de construção desse padrão de vida mais saudável. Sobre este aspecto, o *Movimento Cidades Saudáveis* (MCS), levado a cabo pela Organização Mundial da Saúde (OMS) desde os anos 80 do século passado, vem promovendo contribuições na área da *promoção da saúde* no espaço urbano.

Segundo o MCS, é preciso pensar a cidade e, por conseguinte, as RMs para além dos aspectos curativos. A vida urbana carece da adoção de iniciativas interdisciplinares e intersetoriais para a construção de cidades melhores para todos. A perspectiva apontada é, portanto, a da integração de agentes e ações setoriais num todo complexo, em que se leve em consideração as relações históricas, sociais e culturais, físico-territoriais e político-institucionais envolvidas nessa construção.

Para tanto, como pontua Mendes (2000), as conexões necessárias para compor essa “rede de integração” devem estar amarradas por fatores que considerem não somente as condições materiais indispensáveis à sobrevivência humana, mas o lado subjetivo da vida, em que os desejos humanos sejam também evidenciados. Numa cidade ou RM, isso é facilmente traduzido em ações que garantam infraestrutura urbana, saúde, educação, segurança, cultura, esporte, lazer, etc., bem como alegria, sensação de bem-

estar, espiritualidade, ambiente hospitaleiro, solidário, gentil, amoroso, festivo, dentre outras.

A *qualidade de vida* no espaço urbano é, portanto, o alvo do MCS. Apesar de difícil definição, esse é um conceito crucial quando o assunto versa sobre o padrão de vida que se tem hoje nas RMs brasileiras. Na ótica de Minayo *et al.* (2000 *apud* MENDES; FERNADEZ, 2007), qualidade de vida pressupõe uma construção social de caráter sinérgico e holístico, pois envolve materialidade e subjetividade, homem e natureza, individualidade e coletividade.

Nessa perspectiva, a saúde é produto da ação humana, e também da ação institucional, que envolve uma série de fatores, para além do biológico, que determinam a situação na qual a sociedade se insere. Está em jogo múltiplas questões inerentes, por natureza, ao espaço urbano, como a pobreza, a implementação das políticas públicas, a participação da sociedade civil nas decisões públicas, a criação de instâncias de diálogos entre Estado, sociedade e setor privado, etc.

Em suma, o MCS coaduna em seu escopo dois fatores imprescindíveis à construção desse padrão de vida mais saudável no espaço urbano e, por extensão, no metropolitano: 1) a promoção da saúde para além dos aspectos curativos, sublinhando os preventivos; e 2) o desenvolvimento urbano, que, num exercício de ampliação, pode ser considerado sustentável, uma vez propagar princípios de preservação e perpetuação de elementos indispensáveis a uma vida humana mais digna e saudável ao longo do tempo (WESTPHAL, 2000).

Claro está que esta é uma construção difícil, quase utópica, de ser realizada no âmbito das cidades ou RMs brasileiras, com todos os seus problemas socioeconômicos e políticos tão bem conhecidos. Mas há de se destacar também que é um importante ponto de partida, um referencial a ser utilizado para traçar estratégias de compreensão da realidade e de superação de seus problemas.

O Brasil, mesmo que com todo o crescimento econômico alcançado nos últimos anos, ainda padece em seus espaços urbanos com suas periferias alagadas, déficit habitacional, pobreza extrema, políticas sociais deficientes, transporte público ineficiente, malha viária inadequada, dentre tantas outras demandas. Nesse contexto, o planejamento e a gestão das cidades não conseguiram, até então, atender aos anseios das populações no que tange à construção do citado padrão de vida mais saudável.

A urbanização brasileira e o crescimento metropolitano caóticos vieram à baila de tal forma que intensificaram as agruras da vida humana nas cidades, sobretudo dos mais pobres. Segundo Rolnik (2008), essa realidade se expressa numa imensa desigualdade

social que joga para as margens do mundo moderno uma população expropriada em seus direitos mais fundamentais, como o de uma moradia digna. A maior parte das cidades virou refúgio de um povo que vive sob a égide de um *urbanismo de risco*.

Segundo a autora, é preciso que o planejamento e a gestão das cidades sejam direcionados por ações que visem: 1) superar o clientelismo e a visão setorialista e tecnocrática; 2) formular e implementar uma política de desenvolvimento urbano com base em princípios federativos e participativos; 3) construir pactos sócio-territoriais em torno das questões relativas à melhoria de vida nas cidades; e 4) realizar ações de integração e cooperação entre governos que partilham de realidades, problemas e questões em comum.

Nesse aspecto, o ambiente institucional de implementação do Estatuto das Cidades aparece como o ideal para pôr em prática o que Rolnik postula. Santoro e Cymbalista (2008) afirmam que o Estatuto das Cidades veio oportunizar uma nova moldura institucional à política urbana brasileira, na medida em que trouxe ao planejamento e à gestão das cidades importantes instrumentos de regulação urbanística, garantidores da justa distribuição do bônus e do ônus da urbanização.

Deste modo, mesmo que diante de um cenário de desalento e descrédito — num contexto em que alguns autores criticam a forma como o Estatuto das Cidades vem sendo implementado pelo poder público, face à prevalência dos interesses do capital, sobretudo imobiliário, e ao enfraquecimento da legislação urbanística, frente ao objetivo primeiro do país de crescer economicamente —, não se pode perder de vista a importância do Estatuto das Cidades para a política urbana brasileira.

Apesar de estar diante de um cenário de esquecimento, esse marco regulatório pode ser resgatado como uma referência na luta pela reforma urbana no país, sob pena de se perder de vez os referenciais de justiça social que balizam a luta pela superação das dificuldades enfrentadas por todos aqueles que vivem na marginalidade da vida urbana.

Atrelados ao Estatuto das Cidades estão os Planos Diretores. E sobre esse aspecto, os municípios possuem papel preponderante, na medida em que são os grandes responsáveis pela garantia do equilíbrio entre a dinâmica de crescimento e o planejamento e a gestão das cidades. Contudo, é sabido que isso também não se configura como tarefa fácil. Pereira e Pinheiro (2008) expõem que esse equilíbrio precisa ser concretizado a partir de ações integradas, onde a cooperação se sobressaia.

Apesar de se aterem somente à questão da integração no ambiente interno ao município, as colocações dos autores apontam para a necessidade de se promover profundas transformações no âmbito da gestão pública municipal, o que pode favorecer ao

estabelecimento de novas relações para além do território do município. O importante é destacar a necessidade de se implantar gestões municipais mais antenadas com a importância da construção de Planos Diretores efetivamente participativos, em aliança com a sociedade civil, concatenados com uma estratégia de monitoramento, avaliação e revisão.

Todavia, não basta trabalhar na perspectiva do diálogo somente entre poder público e sociedade. O diálogo com o setor privado é de suma importância para o planejamento e a gestão das cidades. Esses três agentes indutores do desenvolvimento precisam dialogar, colocar na mesa seus interesses e interagir, para que o futuro das cidades não tenha nenhum tipo de “visão única”.

No entanto, há de se destacar que, em tempos de capitalismo recrudescido, a perspectiva teórica aqui adotada enxerga que o Estado é aliado da iniciativa privada (HARVEY, 2005). Contudo, para que essa situação seja aplacada, não há necessidade de se excluir o diálogo com as instituições do mercado. Pelo contrário, é preciso que elas estejam no jogo político e legal das decisões públicas, inclusive para que seja exigida sua parcela de responsabilidade na justa distribuição do ônus e do bônus da urbanização.

Sobre este aspecto, uma importante contribuição teórica a ser considerada é a de Offe (1999), que disserta sobre a ideia de um processo de mudança social a partir de um novo desenho institucional. Para o autor, é preciso existir uma correlação entre os três agentes indutores do desenvolvimento (Estado, sociedade e iniciativa privada). O intuito dessa correlação é construir uma *ordem social* baseada no associativismo cidadão. É necessário entender que a configuração entre esses agentes pode ser capaz de fazer o que “precisa ser feito”.

Para tanto, faz-se necessário que se eliminem superposições de um em detrimento dos outros. O desenho institucional apropriado para uma mudança social, portanto, é aquele que não opta por “soluções puras”, enaltecendo a atuação de um só agente ou “super-reduzindo” a dos outros. O desenho institucional apropriado é aquele que encontra o “ponto de equilíbrio” entre os agentes, construído por eles mesmos.

A articulação entre os agentes em detrimento de “extremismos” é o fundamento básico do desenho institucional do autor, pois a conformação de uma ordem social somente pelo Estado poderia incorrer em “controles oligárquicos e autoritários” junto à sociedade civil. Somente pelo mercado, parece também não ser uma alternativa viável, devido sua ausência de mecanismos auto-restritivos, o que levaria o mercado a explorar desenfreadamente os recursos do planeta. Se somente pela sociedade, o surgimento de

“bairrismos” e de fundamentalismos comunitários tornar-se-ia inevitável. Seria comum a assunção de sentimentos etnocêntricos em relação “ao diferente”.

Portanto, a alternativa está na superação de visões individualistas em busca de um modelo cooperativo capaz de implementar ações em prol de situações sustentáveis. Para tanto, o papel dos agentes indutores do desenvolvimento na busca pela consolidação de uma *nova ordem social*, fortalecidos pelo uso de um *capital social* e, por isso, imbuídos de um forte *espírito cívico*, é fulcral, imprescindível e intransponível (OFFE, 1999).

Mas é preciso destacar que a visão de Offe, mesmo que apontada como um referencial importante para se construir uma proposta conceitual que tem em seu bojo a articulação dos três agentes indutores do desenvolvimento, guarda uma visão de certa forma “leve” dessa relação. Não se pode perder de vista que o elo que une o Estado à iniciativa privada é muito forte, o que na maioria das vezes leva a sociedade a ser excluída de seus direitos e dos processos decisórios.

É preciso apontar para um caminho em que a sociedade se efetive como protagonista dos processos tomadores de decisões públicas. A perspectiva aqui adotada é sim a da necessidade de diálogo com o setor empresarial, mas é também a da equiparação do papel de protagonista da sociedade em relação ao Estado e à iniciativa privada, para que a superação das desigualdades sociais possa estar, permanentemente, na pauta do diálogo entre os três agentes.

E mais. Qualquer tentativa de consolidação de supostas “ordens” pautadas no diálogo entre os agentes, não pode prescindir de uma defesa do “direito à diferença”. Num contexto que se pretende a mudança social, é preciso permitir os posicionamentos diferentes. Estes precisam ser confrontados, para que, na dinâmica dialógica, o consenso se estabeleça de forma democrática. Desta maneira, a palavra “ordem” colocada por Offe pode ser substituída por “organização”. O que se está em pauta é, em suma, a organização de um novo desenho institucional no contexto do desenvolvimento metropolitano brasileiro.

Com base no exposto, o cenário de construção dos conceitos de cooperação intermunicipal de interface multisetorial direta e de desenvolvimento metropolitano sustentável parece mais claro.

Assim, entende-se por este tipo de cooperação uma ação institucional promovida como estratégia de governança metropolitana, pautada pela integração e cooperação dos municípios de uma região metropolitana, cuja implementação (da ação institucional) seja balizada pelo diálogo paritário e atuação permanente entre Estado, sociedade civil e setor privado, entendidos como agentes indutores do desenvolvimento.

É *cooperação* porque pressupõe diálogo coletivo e colaborativo; é *intermunicipal* porque se dá entre municípios e seus agentes (e não somente entre governos, por isso intermunicipal, e não intergovernamental), independente de qual deles tome a iniciativa de pautar ou propor a necessidade de diálogo com os demais; é de *interface* porque exige comunicação entre os agentes; é *multisetorial* porque não se restringe a um agente e seu setor específico, mas a múltiplos; e é *direta* porque exige interação direta, sem que um agente se sobressaia em relação ao outro.

Essa cooperação deve acontecer a partir de uma proposta de *desenvolvimento metropolitano sustentável*, entendido como um projeto político-institucional cujo objetivo seja o de desenvolver econômica e socialmente uma região, pautando-se em princípios de equilíbrio entre esferas (política, social, cultural, ambiental e econômica), de promoção da saúde coletiva no ambiente metropolitano (considerando a interface urbano-rural) e na justa distribuição do bônus e do ônus do próprio crescimento das cidades, para todos e no decorrer do tempo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os conceitos de capital social, laços fracos e laços fortes estão, portanto, imbricados. No âmbito do tema *planejamento e gestão metropolitanos* é possível enxergá-los como fundamentais para o alargamento da compreensão da realidade brasileira, uma vez que possuem correlação direta com os aspectos históricos da formação social do país. As perspectivas de análise são inúmeras, sobretudo, no que tange à questão específica da cooperação, não somente entre escalas, mas entre agentes do desenvolvimento.

O Brasil vive, por exemplo, um clima de reivindicação e uma onda de mobilizações sociais que já entraram para a história. A cidadania exercida nas ruas mostra a face de uma insatisfação geral do povo brasileiro, principalmente para com os governos, que não conseguem dar conta das demandas da população. Os cidadãos cooperam na luta por uma melhor qualidade de vida, indo às ruas para exigir melhor transporte público, mais segurança, saúde e educação; menos corrupção, etc.

O que segmentos da sociedade civil brasileira fizeram e viram nas ruas no final do primeiro semestre de 2013 foi uma gigantesca mobilização de capital social e um uso articulado dos laços fracos com os fortes. Todo um conjunto de sinergias e de práticas de confiança, cooperação e participação cívica foi disponibilizado a um movimento de fruição

de sujeitos sociais implicados numa iniciativa de mudança da própria realidade social, e também política, bem como das escalas espaciais.

Além disso, observou-se que diversos grupos organizados, muitos deles pertencentes a históricos movimentos sociais — como o estudantil, por exemplo — uniram-se a outros grupos no intuito de encorparem a luta por um país melhor para todos. Houve, assim, uma interlocução entre os laços fortes (dos grupos já organizados em torno de questões específicas e mais diretamente compartilhadas por seus pares, como o Passe Livre) e os laços fracos (dos outros grupos, que estavam fora de seu ambiente de proximidade, como a Marcha das Vadias ou o movimento LGBTTT).

O fato é que capital social, laços fracos e laços fortes corroboram com a cooperação, na medida em que esta pode ser o principal fundamento de iniciativas ou projetos de desenvolvimento sustentável. No plano das escalas espaciais, mais especificamente da metropolitana, os municípios precisam adotar novas práticas. Atitudes isolacionistas tendem a perpetuar a lógica do período colonial que apregoa a prevalência dos interesses particulares à revelia dos coletivos.

Nesse sentido, a contribuição deste artigo foi sistematizar uma discussão conceitual em torno da cooperação intermunicipal no Brasil, a partir dos aspectos históricos da formação social brasileira, entendendo o município como uma escala espacial que necessita de articulação interna e externa entre Estado, sociedade e iniciativa privada, num contexto de desenvolvimento metropolitano sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth (2010). Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume.

ABRÚCIO, Fernando Luiz (2005). **Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 41-67, jun.

ABRÚCIO, Fernando Luiz (2000). **Os laços federativos brasileiros: avanços,**

obstáculos e dilemas no processo de coordenação intermunicipal. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política: São Paulo. Universidade de São Paulo.

BLAU, Judith (1980). **When Weak Ties Are Structured**. Unpublished manuscript, Department of Sociology, State University of New York, Albany.

BRANDÃO, Carlos (2010). Produção social do ambiente construído e suas escalas espaciais: apontamentos para uma teorização sobre ações e decisões de sujeitos concretos. In: FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. **Escalas y**

- políticas del desarrollo regional:** desafios para a América Latina. Buenos Aires/Madri: Miño e Dávila Editores/FCE/UNL.
- BOURDIEU, Pierre (2007). Capital Social – notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. **Escritos de Educação**. 9 ed. Rio de Janeiro: Vozes.
- BRASIL (2001). **Estatuto da Cidade**. Brasília: Senado Federal.
- CANO, Wilson (2002). **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- COSER, Rose (1975). The Complexity of Roles as Seedbed of Individual Autonomy. In: COSER, L. (Ed.). **The Idea of Social Structure: Essays in Honor of Robert Merton**. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- DANIEL, Celso (2001). Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, Wilhelm & CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- DANIEL, Celso (1999). A gestão local no limiar do novo milênio. In: **Governo e Cidadania: reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo.
- FREYRE, Gilberto (1998). **Casa Grande & Senzala**. Rio de Janeiro: Editora Record.
- FURTADO, Celso (2007). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras.
- GRANOVETTER, Mark (1983). **The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited**. Sociological Theory 1: 201-233.
- GRANOVETTER, Mark (1973). **The Strength of Weak Ties**. American Journal of Sociology 78(6): 1360- 1380.
- HARVEY, David (2005). A teoria marxista do Estado. In: **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de (2006). **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras.
- KLINK, Jeroen (org.) (2010). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume.
- LEAL, Suely (2008). Territórios e Escalas de Cooperação e Gestão Consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. Rio de Janeiro, **Cadernos Metrôpoles**, nº. 20 p. 57-79.
- LEFÈVRE, Christian (2009). **Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos**. Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-317, jul/dez.
- LOMNITZ, Larissa (1977). **Networks and Marginality**. New York: Academic Press.
- MARICATO, Ermínia (2011). **Metrôpoles desgovernadas**. Estudos Avançados, vol.25, n. 71, São Paulo, jan/abr.
- MENDES, Rosilda (2000). **Cidades Saudáveis no Brasil e os processos participativos: os casos de Jundiaí e Maceió**. São Paulo: USP (Tese de doutorado).
- MENDES, Rosilda; FERNANDEZ, Juan Carlos Aneiros (2007). **Práticas intersetoriais para a qualidade de vida na cidade**. Disponível em: [http://www.cidadessaudaveis.org.br/artigo\\_rosilda\\_juan.pdf](http://www.cidadessaudaveis.org.br/artigo_rosilda_juan.pdf) Acesso em: 01.10.07.
- OFFE, Claus (1999). A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser et al (orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP.
- OMS (2010). **Municípios e comunidades saudáveis: guia dos prefeitos para promover qualidade de vida**. Disponível em: <http://www.cidadessaudaveis.org.br/gestores.pdf> Acesso em: 24.05.10.

- PEREIRA, José Abílio Belo; PINHEIRO, Otilie Macedo (2008). Gestão urbana integrada e a implementação dos Planos Diretores. In: **Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades.
- PRADO JR., Caio (2000). **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense.
- PUTNAM, Robert (2006). **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de (2004). Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, n. 11, p. 73-105, 1º sem.
- ROLNIK, Raquel (2008). Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In: **Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades.
- SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato (2008). Gestão social da valorização da terra. In: **Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades.
- STACK, Carol (1974). **All Our Kin**. New York: Harper & Row.
- TAVARES, Maria da Conceição (1999). Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.) **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Vozes, Petrópolis.
- VAINER, Carlos (2006). **Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v. 08, n. 02.
- WEIMANN, Gabriel (1980). **Conversation Networks as Communication Networks**. Abstract of Ph.D. dissertation, University of Haifa, Israel.
- WESTPHAL, Márcia Faria (2000). **O Movimento Cidades/Municípios Saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 5(1):39-51.

Artigo recebido em 28/04/2013 e aceito em 09/06/2013