

Solidariedade, cooperação ou complementaridade? Incursões entre a perspectiva relacional e o planejamento territorial

Reinaldo Onofre dos Santos
Doutorando em Geografia - IGC/UFMG

Resumo

O objetivo desse trabalho é qualificar e discutir a noção de solidariedade territorial sob a perspectiva relacional. O exercício exigiu uma passagem por algumas ideias que movem a sociologia relacional e a análise de redes sociais, passando pelos estudos desses campos para algumas notas sobre o conceito de redes geográficas. No planejamento territorial, regional ou urbano, a preocupação com as redes geográficas parte da complementaridade econômica e cooperação política, sem dar muita atenção à solidariedade territorial propriamente dita. A ênfase dos estudos é dada à promoção do desenvolvimento por meio do estabelecimento de laços entre as regiões menos integradas e o fortalecimento das interações intrarregionais, com fomento às conexões também fora da região. Mesmo que este processo possa partir de investimentos nos atributos das localidades para, por conseguinte, determinar as relações econômicas e socioespaciais, o que realmente se observa na realidade é o inverso. As políticas do espaço são resultado de relações sociais assimétricas e, por isso, o projeto a ser realizado não é fruto de um consenso, senão por meio do convencimento alienante ou ações autoritárias.

Abstract:

The aim of this study is to qualify and discuss the notion of territorial solidarity from a relational perspective. The exercise required a visit to some ideas that move the relational sociology and social network analysis, through the study of these fields for some notes on the concept of geographical networks. In territorial planning, regional or urban, the concern about geographical networks departs from economic complementarities and political cooperation, without giving much attention to territorial solidarity itself. The emphasis of the studies is given to the promotion of development through the establishment of ties between the least integrated and the strengthening of intraregional interactions, with fostering ties also outside the region. Even though this process can from investments in the attributes of localities to therefore determine the economic and socio-spatial relations, which actually is observed is actually the opposite. The policies of space are the result of asymmetrical social relations and, therefore, the project to be realized is not the result of a consensus, but by alienating convincing or authoritarian actions.

Palavras-chave: Planejamento Territorial;
Perspectiva Relacional; Solidariedade Territorial.

Key-words: Territorial Planning; Relational Perspective; Territorial Solidarity

Recebido 03/2012
Aprovado 05/2012

reinaldosantos@gmail.com

Introdução

O planejamento, definido como um processo contínuo pelo qual se constrói cenários possíveis para o futuro e propõem-se ações para atingir determinados objetivos, consolidou-se durante o século XX na esfera pública, especialmente por governos autoritários que precisavam garantir que seus planos se efetivassem. Talvez por isso, o planejamento foi, de certo modo, demonizado por ser um instrumento autoritário, centralizador e que só pôde se realizar por um período relativamente longo de atuação de governos também autoritários.

Ao final do século XX o Brasil, tal como outros países, assistiu ao processo de democratização que resultou na defesa de uma democracia social e territorial. Acreditava-se que, para negar a estrutura política e territorial centralizada do período anterior, seria necessário um processo de descentralização, atribuindo ao município maior autonomia. O esperado era a maior apropriação política da estrutura federativa a partir da proximidade do poder em relação à população, além de maior eficácia na gestão de recursos públicos (ROLNIK & SOMEKH, 2003; MARES-GUIA, 2001). A resultante, entretanto, foi o fortalecimento de elites locais, atomização do município e a competição entre localidades. Propostas internacionais de fortalecimento do poder local foram difundidas, a partir da concepção das cidades como fortes atores políticos (CASTELLS & BORJA, 1996), argumento central na concepção do planejamento estratégico contemporâneo de cidades no qual os vários atores sociais abrem mão de interesses particulares e de grupos para, aparentemente, fortalecer metas consensuais de desenvolvimento (VAINER, 2000).

Nesse contexto de competição entre localidades, emergem formas territoriais do tipo horizontal nas quais municípios contíguos abrem mão da competição para construir formas de organização que buscam cooperar em determinados setores ou temas específicos. Essas formas horizontais são colocadas muitas vezes como manifestação de uma solidariedade territorial e, aparentemente, seria uma negação ou alternativa à *guerra dos lugares*. O que se pretende aqui é argumentar, tal como em Santos (2011) que essas novas formas são pouco eficazes, ou mesmo são uma nova etapa do que alguns autores denominam de *neolocalismo* (VAINER, 2007).

Por trás dessas formas de associação entre municípios está um princípio geográfico: o das interações espaciais. Essa noção cara a Geografia considera que, em graus diferenciados, cada local interage com os outros com base numa estrutura mais ampla que seria o espaço geográfico propriamente dito. As redes geográficas são o meio pelo qual essas interações se realizam, compondo a complexidade da organização socioespacial (CORRÊA, 2007).

O risco que existe ao se trabalhar com as redes geográficas é a reificação dos lugares como atores, tomando por concreto o que é abstrato, quando em verdade tem-se um conjunto fluido de interações entre pessoas, grupos e instituições. Destarte, como mais um exercício de negação a essa forma de ver as localidades, advoga-se em favor dos estudos sobre o papel dos atores na organização do espaço urbano-regional como primeira aproximação para a análise e planejamento do espaço. Para tanto, a próxima seção apresentará a perspectiva relacional presente na análise de redes sociais e, posteriormente, uma segunda seção irá apresentar alguns princípios que norteiam os estudos de redes geográficas, em especial redes urbanas. Por fim, serão discutidos alguns elementos sobre as formas emergentes de planejamento urbano-regional do tipo horizontal, em especial os consórcios públicos.

Perspectiva relacional e a análise de redes sociais

A perspectiva relacional de análise é uma contribuição da sociologia para determinados fenômenos em que os atributos dos indivíduos são insuficientes para compreender a totalidade da realidade social. Não corresponde necessariamente a uma teoria, mas a uma perspectiva metodológica que contribui em diversas direções, incluindo-se a chamada análise de redes sociais.

Segundo Emirbayer (1997) a perspectiva relacional é necessária para se fazer um contraponto a tradicional visão que marca a sociologia tradicional, a saber, a de definir substâncias ou elementos estáticos, compreendendo que seus atributos determinam *a priori* as relações. Esta visão tradicional, chamada por Emirbayer (1997) de *substancialista*, tem como ponto de partida substâncias de vários tipos que constituem as unidades fundamentais de investigação. Definidas as unidades de análise é que, posteriormente, podem-se inserir as relações dinâmicas que as envolvem sem, contudo, trazer mudanças ou influências significativas na substância.

Em seu trabalho, Emirbayer (1997) irá decompor o pensamento sociológico de pesquisa em três perspectivas, sendo as duas primeiras de cunho substancialista. A primeira, denominada de “auto-ação”, consiste em tratar as unidades de análise como independentes, com capacidade de conduzir com seus próprios poderes suas ações. Como exemplo, a economia neoclássica considera que a ação racional de um indivíduo ocorrerá alheia as decisões individuais de seus pares. O segundo tipo de pensamento substancialista é o da “inter-ação” em que se admite a influência das ações entre as entidades/substâncias como efeito das ações individuais. Entretanto, considerar a existência as interações não retira o caráter independente das unidades de análise. Ainda nessa perspectiva os atributos determinam as relações e as inter-relações são passíveis de serem apreendidas com um conjunto de variáveis e a correlação entre elas.

Em contraposição a estas duas primeiras visões, Emirbayer (1997) apresenta a perspectiva da “trans-ação” ou visão relacional. Nessa perspectiva, os indivíduos são inseparáveis de seus contextos, identificando o *papel funcional* das entidades no processo de transação. Mais importante, passa-se a identificar as entidades a partir de suas relações. Citando Marx, o autor identifica que nas páginas finais d’O Capital esta presente a definição de que o capital não é uma coisa, mas uma relação social entre as pessoas, que é mediada por coisas. Isso não quer dizer que a obra de Marx seja essencialmente relacional, já que existe também a tendência substancialista de reificação das classes como entidades.

O que é diferente sobre a abordagem transacional é que ela vê as relações entre os termos ou unidades como eminentemente de natureza dinâmica, processos em curso e não como relações estáticas entre matérias inertes. Além disso, Emirbayer destaca que as três perspectivas apresentadas dificilmente correspondem perfeitamente a alguma escola de pensamento ou conjunto de trabalhos individuais, chamando a atenção para o interesse de como essas abordagens são elaboradas e desenvolvidas nas pesquisas sociais.

Um ponto importante do trabalho de Emirbayer é o impacto da perspectiva relacional sobre a análise de alguns conceitos sociológicos. Chama a atenção o que o autor aponta sobre o conceito de agência (capacidade de entidades ou indivíduos agirem sobre seu destino e definir a estrutura social), tratada na perspectiva substancialista como um processo de auto-ação que age sobre corpos inertes. Do ponto de vista relacional, agência implicaria o engajamento de “atores de diferentes ambientes estruturais que tanto reproduzem quanto transformam as estruturas em resposta interativa diante dos problemas colocados pela mudança das situações históricas” (EMIRBAYER, 1997 p. 294).

Agência seria uma relação dialógica por meio da qual os atores imersos na realidade social se envolvem uns com os outros em contexto de ação coletiva organizada temporal e espacialmente. Se de fato isso ocorre, então os indivíduos não agem de forma aleatória e se aglutinam ou se repelem de acordo com os interesses na mudança da estrutura social.

Essa concepção está atrelada a outro importante conceito sociológico, o de *poder*, que inserido na perspectiva relacional é uma consequência das posições que os atores sociais ocupam em uma ou mais redes de sociabilidade. Assim, o poder torna-se um efeito imediato das relações desiguais que ocorrem entre entes e não condição externa a estas relações.

Uma das formas de estudos sob a perspectiva relacional é a análise de redes sociais (ARS). Este tipo de análise corresponde a um conjunto de estratégias analíticas que observa como as posições sociais fluem por meio das relações, explicitando a relação entre indivíduos/entes e a estrutura social. As redes em si podem ser definidas como estruturas dinâmicas e complexas interligadas de forma horizontal, cujo nível de formalidade pode variar no decorrer do tempo (QUANDT & SOUZA, 2008). Ressalta-se a prerrogativa da análise de redes ao estabelecer uma conexão entre o nível macro (estrutura) e o nível micro (indivíduos) (GRANOVETTER, 1973; DEGENNE & FORSE, 1999).

Uma das obras de grande contribuição conceitual e metodológica na ARS é o trabalho de Granovetter (1973). Em seu trabalho, o autor destaca o papel da intensidade dos laços como fonte de retornos não lineares para o indivíduo, ou seja, entre fortes laços sociais e a ausência deles, os laços fracos seriam um importante ativo para os indivíduos. Vale salientar que os trabalhos iniciais de Granovetter relacionam-se com a possibilidade e probabilidade dos indivíduos conseguirem emprego.

No texto de 1997, o referido autor parte da assertiva de que o grau de sobreposição entre duas redes sociais de dois indivíduos quaisquer varia diretamente em relação à força dos laços destes mesmos dois indivíduos. Ao longo do texto o autor irá apresentar argumentos e alguns dados que corroboram essa afirmação (GRANOVETTER, 1973). Outro estudo sobre redes que contribui bastante em termos metodológicos é o trabalho de Marques (et al, 2007), no qual os atores partem de pesquisas de campo e chegam a conclusão de que grupos em situação de pobreza possuem fortes laços locais, ao passo que quanto maior o nível socioeconômico, mais ampla e diversa é a rede social dos indivíduos em termos espaciais.

Esses trabalhos trazem afirmações ancoradas na metodologia empregada na ARS e, antes disso, na perspectiva relacional que poderiam ser transpostas, guardadas as devidas proporções, aos estudos da Geografia. Municípios com menor peso econômico e demográfico, por exemplo, possuem sua área de influência ou relações no âmbito regional e local, quando não possuem influência somente em sua área rural (SANTOS, 2004). Na análise de redes urbanas, a capilaridade (ou densidade) das redes e intensidade dos fluxos demonstra o desenvolvimento de uma rede conforme sua integração. Todavia, para que essa integração ocorra, são necessárias cidades intermediárias na hierarquia urbana que sirvam de *ponte* (*bridge*) entre as regiões marginais de influências das metrópoles da rede urbana regional. Além disso, a rede e as interações espaciais impõem a divisão funcional e territorial do trabalho, e não o contrário. A questão ainda fica mais complexa ao inserir as relações políticas entre esses nós da rede urbana. Nesse sentido, as duas próximas seções discorreram sobre esses temas.

Interações espaciais e as redes geográficas¹

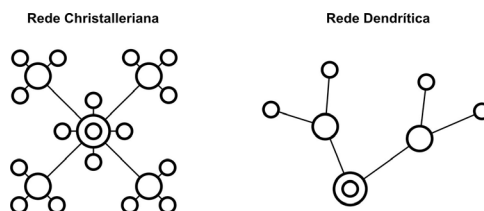
As interações espaciais correspondem ao deslocamento espacial de pessoas, mercadorias, capitais, informações e ideias (CORRÊA, 2006). Mais do que isso, as interações espaciais, comumente denominadas de fluxos (SANTOS, 2002) são parte do processo de transformação social (CORRÊA, 2006). Como produto da história, as interações espaciais possuem variabilidade espaço-temporal, podendo ser definidas como fortemente regionalizadas (entre localidades contíguas ou, no mínimo, adjacentes) ou interregionais (CORRÊA, 2006). Manaus-AM, por exemplo, possui uma seara de atividades econômicas que realizam seus retornos de acordo com as interações interregionais ou mesmo internacionais, ao passo que cidades intermediárias ou médias, como Teófilo Otoni-MG, possuem fortes interações intrarregionais.

A força das interações espaciais, tal como em Granovetter (1973), possui um papel fundamental no desenvolvimento regional. Se atividades industriais localizam-se num ponto do espaço sem a presença de indústrias complementares no entorno imediato, mas sim fora da região, pouco é o papel desse local na promoção de efeitos multiplicadores no espaço além da geração de empregos diretos ou indiretos. Em outras palavras, laços fortes interregionais e fracos intrarregionais, nesse caso, acabam por constituir enclaves no território. Além disso, a instalação de uma planta industrial que consegue atrair subsidiárias num raio de algumas dezenas de quilômetros, como a FIAT em Betim (Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH), promove o crescimento econômico por causa da forte interação provocada pelas redes geográficas de transporte que promove o fluxo de trabalhadores, produtos intermediários e finais.

Ainda sobre a força dos laços, um princípio que vem da aplicação do Modelo Potencial Gravitacional nas ciências sociais é o de que, quanto maior a distância, mais fracas tendem a ser as interações espaciais (STEWART, 1948)². De fato, o princípio de que o desenvolvimento de uma região ou território nacional depende de uma rede urbana equilibrada é a identificação da impossibilidade de uma cidade primaz conseguir abastecer espacialmente um espaço muito grande, abrindo a necessidade de cidades médias para ampliar as interações e reduzir a demanda pela metrópole. Ademais, os laços fracos de municípios pequenos com outras regiões, ao promover movimentos migratórios sazonais, são responsáveis pela manutenção da vida em determinadas regiões sertanejas do território à margem da influência direta das cidades mais dinâmicas.

Nesse sentido, a forma da estrutura da rede geografia, nesse caso urbana, pode ser (e geralmente é) um reflexo da interação entre fixos e fluxos ou, ainda, entre entes e a estrutura maior da qual é constituinte. As redes urbanas seriam manifestações da drenagem da renda fundiária e da força de trabalho, parte dos ciclos de reprodução do capital em que a cidade estabelece com a região uma relação de dependência (CORRÊA, 2006). Uma comparação simples pode ser feita entre dois modelos de redes urbanas, um fruto de estudos empíricos na porção meridional da Alemanha e outro nos países de origem colonial.

Figura 1



Fonte: CORRÊA, 2001

¹ Redes geográficas abarcam vários casos de interações espaciais no espaço, desde empresas e suas filiais até rotas de aviões e seus aeroportos. Nesta seção dar-se-á atenção a um tipo específico de rede geográfica: a rede urbana.

² No seu estudo sobre as migrações no Reino Unido no final do século XIX, Ravenstein (1980) também generaliza em suas leis de migração que os movimentos tendem a se reduzir com a ampliação da distância.

Na rede christalleriana (Figura 1) o padrão de rede de *lugares centrais* é coerente com o processo de estruturação urbano-industrial, quando formas e funções novas se sobrepuseram, ou até mesmo superaram, as velhas coletividades sociais e configurações espaciais por meio da ampliação da rede de transportes. Já o padrão dendrítico, típico dos países subdesenvolvidos, foi imposto num processo de expropriação do território, típico do modelo de *pacto colonial*. A distribuição dos núcleos urbanos de nível hierárquico semelhante não se realizou e não se apresenta de forma dispersa, como no caso alemão, matriz do modelo christalleriano.

Ao contrário, tem-se um núcleo de maior hierarquia excentricamente localizado, geralmente no litoral. Essa posição é resultado da importância, herdadas do período colonial, das cidades portuárias como pontos de convergência de recursos do território e receptora de pessoas, mercadorias, ideias, enfim, de fluxos advindos do exterior. Graças a essas prerrogativas, convergem, em busca de mercadorias e recursos, grupos populacionais de diversos núcleos urbanos de uma rede incipiente. Logo, a maior densidade populacional mantém-se próxima ao litoral, o que gera “vazios” demográficos no território.

O padrão dessa nova rede converge para o interesse de drenagem de recursos do interior do território. Núcleos urbanos de nível hierárquico inferior apresentam-se mais numerosos nas frações mais sertanejas da rede, ao contrário da rede christalleriana, que apresenta um aumento de centros de hierarquia superior quanto mais distante for o subespaço em relação ao centro detentor da primazia. Tem-se, então, numa rede dendrítica, um *centro primaz*, a cidade portuária que se constitui também num centro político e um grande número de pequenos centros, com um mínimo ou até mesmo ausência de núcleos intermediários (CORRÊA, 2001). Com o núcleo primaz excêntrico, a outra extremidade da rede passa a conviver com desafios infraestruturais, uma vez que o abastecimento e as interações gerais que o maior centro possui com os núcleos de nível hierárquico inferior tendem a decrescer com a distância. Os pequenos núcleos na outra extremidade tendem a manter uma produção de subsistência ou, quando muito, uma economia de excedentes.

Uma tentativa de compreender as redes urbanas à luz das ferramentas da ARS foi o trabalho de Matos e Braga (2005). Apesar de se tratar de uma análise essencialmente de atributos e, num segundo momento, de relações (interações no sentido de Emirbayer), o artigo trata do fenômeno migratório como materialização de fluxos entre localidades centrais. De fato, se os nós da rede são as localidades, os indivíduos que na ARS são vértices ou fixos da rede logo se convertem em fluxos e interações de uma rede de localidades centrais.

Do ponto de vista do planejamento regional, a promoção do desenvolvimento passa pelo estabelecimento de laços entre as regiões menos integradas e o fomento do fortalecimento dos laços intrarregionais, com o estabelecimento de laços também fora da região para a entrada de inovações e recursos e exportação. Por mais que o processo seja aparentemente resultante de investimento nos atributos das localidades para, por conseguinte, determinar as relações, o que se realmente observa na realidade é o inverso. O investimento em atributos, ou seja, alocação em recursos e serviços em localidades e a divisão funcional e territorial do trabalho é fruto das relações existentes entre atores horizontais (entre localidades) e verticais (dentro da hierarquia do Estado entre o governo local e o nacional), além da articulação entre o público e o privado. Muitas vezes, as relações que definem as políticas geradoras de atributos espaciais são influenciadas pelas redes sociais pessoais dos indivíduos que estão na mesa de negociação chamada planejamento territorial.

Solidariedade territorial e desenvolvimento regional: o desafio do planejamento³

O ato de planejar relaciona-se com a vontade dos indivíduos de controlar seu próprio destino, além de tentar realizar algum projeto ideal ou mesmo utópico. Essa perspectiva faz sentido na esfera privada, na escala dos indivíduos, mas torna-se complexa quando transportada para a esfera pública onde emergem visões e projetos de futuro tão numerosos quanto são as utopias e os indivíduos por detrás delas. Daí, a tentativa de planejar ou, em outras palavras, de materializar um projeto de futuro social de inspiração individual só pode lograr êxito com base no consenso de uma estrutura de poder autoritária. Talvez por isso os movimentos pela democracia nos diversos países inseriram em suas propostas o aumento da autonomia local e a descentralização dos governos nacionais como forma de democracia territorial.

De fato, o tempo áureo da tecnocracia foi justamente durante os governos ditatoriais ou, no mínimo, com o Estado em sua versão intervencionista na criação de órgãos de desenvolvimento regional, tal como o foi nos Estados Unidos (Tennessee Valley Authority em 1933), França (DATAR- Delegação para o Ordenamento Territorial e Ação Regional em 1973), Itália (Cassa Del Mezzogiorno em 1950) e no Brasil (SUDENE em 1950 dentre outras posteriores) para ficar em poucos exemplos.

As ações desses órgãos confluíram com o interesse de elites regionais e nacionais, o que determinou a alocação de recursos em algumas localidades a serem beneficiadas com tais investimentos. Entretanto, o processo de descentralização do Estado Nacional, ao invés de promover a ampliação efetiva da democracia, rendeu também a emergência de outras elites no âmbito local e regional que se apropriaram as estruturas do Estado também na esfera local.

No caso brasileiro, por exemplo, o princípio de autonomia dos municípios para gerenciar uma série de ações de planejamento físico-territorial, entre outros, e o lastro territorial dos recursos repassados pela União são alguns dos elementos que mostram os limites da estrutura federativa que se defendeu como fruto da democracia, sendo o ambiente metropolitano um exemplar de questões intermunicipais que vão da logística até as áreas de influência das instituições educacionais e de saúde. No centro da questão está um fenômeno geográfico: as interações espaciais que diluem os limites municipais e põem em questão o poder local de gerenciamento. Além disso, a visão de que uma maior participação política ou otimização dos recursos, que orientou a defesa dessa democracia territorial (ROLNIK & SOMEKH, 2003; MARES-GUIA, 2001), parece ter dado lugar a alienação e competição entre cidades.

Nesse cenário, a ação associativa de municípios surge como uma solução possível para as resultantes perversas da competição intermunicipal e dos problemas que as singularidades dos poderes locais não são capazes de resolver. Segundo Rolnik & Somekh (2003) os consórcios intermunicipais são instrumentos interessantes para a resolução de problemas setoriais com transportes, saúde e saneamento⁴. Todavia, o próprio caráter monotemático e não participativo que acompanha os consórcios os torna alternativas limitadas do ponto de vista da gestão “*cooperativa e amplamente democrática*” (ROLNIK & SOMEKH, 2003, p.96). Por outro lado, os comitês de bacias hidrográficas garantiriam essa participação por meio de sua forma institucional, todavia sem recursos suficientes para fazer valer suas decisões. Ainda assim, as autoras defendem que

³ Para um esclarecimento conceitual, às vezes necessário, tomam-se as definições de Souza (2006) para quem “Planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios [ao passo que gerir] significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2006 p.46).

⁴ Existem outros formatos institucionais territoriais onde a cooperação entre os entes federados é de natureza compulsória ou menos voluntária como as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) e as Regiões Metropolitanas propriamente ditas. Estes arranjos territoriais não possuem, entretanto, espaço devido neste trabalho, permanecendo como parte da agenda de pesquisa.

(...) é possível superar essa questão [do individualismo local] com a construção de redes cooperativas e solidárias entre cidades, buscando a solução de problemas comuns. A ideia de complementaridade proporcionada por uma divisão do trabalho, que reforça a multiplicidade de identidades sub-locais, tendo como elemento-chave o fortalecimento da instância regional. A construção de sistema cooperativo de relações supralocais pode ser outra forma, menos perversa e destrutiva, de inserção global. (ROLNIK & SOMEKH, p.100)

As autoras apresentam como um possível sucesso a região do ABC Paulista, onde um consórcio para a resolução de problemas referentes às represas Billings e Tamanduatehy foi elaborado, além do surgimento do Fórum da Cidadania do Grande ABC (marcando a presença dos movimentos sociais) e a criação da Câmara do Grande ABC reunindo os agentes para o planejamento da região. Sem discutir os desafios e limites da experiência, vale destacar o que confere determinada unidade regional ao ABC: um forte componente industrial que reforça a produção de um espaço articulado de reprodução da força de trabalho e vias de acesso para a circulação de mercadorias para a produção e consumo. A integração regional, então, tem como impedância o espaço econômico construído e a preocupação *a posteriori* do poder público em gerenciar os problemas advindos dessas atividades. Situação essa também similar na região do Vale do Aço (MG), onde o processo de metropolização relaciona-se intimamente com a industrialização e o surgimento de centros de serviços para atender a região (COSTA & COSTA, 2002). As relações (ou interações) espaciais econômicas foram produtoras de um espaço que garantiu o desenho funcional e o conjunto de atributos que leva o ABC paulista, e não toda a periferia metropolitana da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a se aglutinar numa forma de organização política.

Nas regiões metropolitanas, contudo, o problema da participação está presente na forma de afastamento de algumas visões (o caso dos vereadores do ABC que formaram fórum próprio) ou comprometimento dos principais atores da produção do espaço, do ponto de vista operacional e participativo, para o fortalecimento das práticas de gestão compartilhada (MARES-GUIA, 2001). A experiência recente da RMBH, com as resultantes da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 2010 podem, no entanto, apontar para uma maior participação dos atores e uma abertura para a política que apenas os próximos anos explicitarão se lograram êxito ou não.

De todo modo, algumas palavras-chave surgem nos textos acadêmicos e não acadêmicos, muitas vezes sem muita precisão, a saber, os de complementaridade, cooperação/colaboração e solidariedade territorial. A ideia de complementaridade, além do que a língua explicita, guarda relações com o propósito de alocação de recursos, ações que visem otimizar ações em conjunto, que não necessariamente integrem todos os setores econômicos e sociais. Essa noção atrela-se muitas vezes as atividades econômicas, em que para um desenvolvimento regional de fato seria preciso que as atividades complementares (ou indústrias movidas no sentido de Perroux) estivessem próximas ou contíguas e integradas a um determinado pólo. Os circuitos turísticos em Minas Gerais constituíram um esforço, com alguns êxitos particulares, de ações complementares entre municípios pertencentes a mesma região identificada como de atração de viajantes, porém com o fator limitante de que as localidades dificilmente abririam mão de determinados atributos e serviços. De fato, complementaridade implica divisão do funcional e, muitas vezes, põe a negociação política em tela e explícita o poder de barganha dos atores regionais.

A noção de cooperação/colaboração, muito próxima da noção de complementaridade, insere-se no contexto do planejamento e gestão como ações em conjunto de governos e é exemplificada pelas tentativas de consorciamento entre municípios. Com vista a resolver problemas de fornecimento de serviços e infraestrutura que afetam a região e que, de forma estanque, os municípios não conseguiriam resolver, os consórcios são uma alternativa setorial interessante para a efetivação de políticas e atendimento a demandas. Talvez por isso, para ganhar maior poder de execução, alguns municípios inseridos em uma bacia hidrográfica buscam, para além dos comitês, a formação de consórcios para atingir suas metas. Todavia, o consórcio é uma articulação horizontal de governos, não exigindo por definição e forma a participação política da população.

Solidariedade Territorial parece ser utilizada como sinônimo das duas noções anteriores, mas com algum valor positivo e propositivo contra as ações de competição intermunicipal. Entretanto, solidariedade de territórios cai no abstrato em uma breve avaliação de conceitos, pois os territórios só poderiam ser solidários por intermédio do Estado que os controla assim se aproximando da ideia de cooperação para não se afastar de outra noção: a de autonomia. A expressão solidariedade territorial, por exemplo, aparece também na Agenda Territorial da União Europeia de 2007, no contexto da geração de bem estar independente do lugar onde as pessoas vivam como meio para se chegar à integração territorial do bloco.

Se o percurso para se chegar à solidariedade territorial passasse pela solidariedade social, talvez a aproximação de um conceito fosse mais precisa. No sentido durkheimiano, a solidariedade social estaria relacionada ao tipo de organização social na qual estaria inserida, podendo ser mecânica ou orgânica. A solidariedade mecânica é caracterizada pela identificação dos indivíduos como semelhantes, identidade marcada por laços consanguíneos ou mesmo culturais. A solidariedade orgânica é marcada pela identificação dos indivíduos como diferentes dentro de uma divisão social do trabalho. Assim, mesmo diferentes, os indivíduos são interdependentes socialmente e, nesse sentido, complementares. Se a ideia de solidariedade anda junto com a identificação de problemas comuns, compartilhados ou interdependentes, no planejamento essa noção pode andar junto também com o conceito de agência no sentido sociológico.

Assim, aproximando das proposições de Rolnik & Somekh (2003), os atores solidários territorialmente deveriam ser todos os habitantes do mesmo território, incluindo na cena os atores envolvidos na problemática regional. O planejamento dito solidário do tipo horizontal ganha tanto poder quanto legitimidade pela organização do governo local com participação efetiva de vários setores da sociedade, nos quais a população deixa de ser um número de indivíduos para ser um movimento de cidadãos. Em termos institucionais, seria dar maior poder aos comitês de bacias hidrográficas e/ou garantir maior participação social nos consórcios públicos, ajustando as demandas setoriais às demandas sociais (regionais) em sentido mais amplo.

Considerações finais

A perspectiva relacional busca inverter o processo de estudos sociológicos que, tradicionalmente, partem dos atributos para se chegar às relações. A análise de redes sociais contribui para a formalização dessa perspectiva, identificando as relações entre os indivíduos sem se prender aos atributos, mas ao papel que cada ente desempenha nas suas esferas de sociabilidade. Sem apartar a política e a economia nesse processo social de relações e atributos, esse artigo buscou identificar os elos entre a proposta de análise presente em Emirbayer (1997) e os estudos regionais e de planejamento territorial.

Se o planejamento territorial tem a pretensão de corrigir distorções espaciais, estas não podem ser naturalizadas e colocadas como problemas inerentes a natureza do espaço. Este mesmo espaço é fruto da acumulação desigual de recursos materiais e imateriais, fruto de relações sociais desiguais ao longo da história. O importante é estudar as formas espaciais como manifestações de sua estrutura, e não o contrário. Ao inserir a política no processo de produção do espaço, a análise do planejamento ganha complexidade, pois não são as localidades que estão se movendo em direção ou contra o desenvolvimento na história, mas sim indivíduos que se relacionam e trazem como resultante dessas relações às políticas do espaço.

A solidariedade territorial, na melhor das intenções, manifesta-se como complementaridade entre subespaços econômicos ou cooperação de governos locais como forma de promoção do desenvolvimento. A competitividade ganha outro sentido, de um ponto para uma mancha ou rede local de cidades, em que, por meio do convencimento, lideranças⁵ conseguem ignorar ou mesmo convencer os movimentos populares a abrir mão de seus interesses em prol de um desenvolvimento totalizante e multiplicador para toda a sociedade. Se a segregação espacial é resultante da desigualdade entre seres humanos, então qualquer solução para aquela que prescindida desta é estéril, assim como a crença de que sempre haverá a priori um consenso sobre o que é o projeto social a ser realizado não é uma utopia e sim a morte da política e alienação dos indivíduos.

Referências bibliográficas

- BENÉVOLO, L. *As origens da urbanística moderna*. Lisboa: Presença, 1981
- CASTELLS, M.; BORJA, J. *As Cidades como atores políticos*. Novos Estudos, n° 45. São Paulo: CEBRAP. P. 152-166, 1996
- CORRÊA, R. L. *Interações espaciais*. In: CASTRO, I. E de; GOMES, P. C da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.) *Explorações geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 279-318.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *Trajatórias geográficas*, 2ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001
- COSTA, G.M.; COSTA, H.S.M. *Novas e velhas diferenças: desafios à gestão metropolitana do Vale do Aço*. Cadernos de Geografia, v. 12, n. 18, 1o. sem. 2002. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, pp. 58 - 73
- DEGENNE, A; FORSÉ, M. *Introducing social networks*. London: SAGE, 1999. 248p.
- EMIRBAYER, M. *Manifesto for a Relational Sociology*. The American Journal of Sociology, vol. 103, n°2, set. 1997.
- FRIEDMANN, J. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton 1987
- GRANOVETTER, M. *The Strength of Weak Ties*. The American Journal of Sociology, vol. 78, n°6, may. 1973.
- MARES GUIA, V. R. *A gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites*. In: Fernandes, E. (org) *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001 p. 407 – 426
- MARQUES, E.; BICHR, R.; PAVEZ, T.; ZOPPI, M.; MOYA, M.E.; PANTOJA, I. *Redes Pessoais e Pobreza em São Paulo*. In: DIAS, L. (org) *O uso das redes sociais nas ciências humanas*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2007
- MATOS, R.E.S.; BRAGA, F. *Redes geográficas, redes sociais e movimentos da população do espaço*. In: MATOS, R.E.S. (org) *Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: C/Arte Editora, 2005
- QUANDT, C.; SOUZA, Q. *Metodologia de análise de redes sociais*. In: DUARTE, F; QUANDT, C; SOUZA, Q. (orgs.). *O tempo das redes*. São Paulo: Perspectiva, 2008. P131-64

⁵ Sobre o papel das relações entre líderes e liderados ver Granovetter. (1973). A ideia do autor é de que a confiança em um líder é dada pela possibilidade de previsão de seus movimentos e pelo acesso ao mesmo por meio das relações. Ele propõe que a confiança depositada em um líder depende da existência de intermediários que podem assegurar-lhe que o líder seja confiável e que podem interceder junto a ele ou a seus assessores em seu nome.

- RAVENSTEIN, E.
G. *As Leis da migração*.
Journal of the statistical
society, 1885 In:
MOURA, H. A. (coord)
Migração Interna: textos
selecionados. BNB/
ETENE, Fortaleza, 1980
- ROLNIK, R.;
SOMEKH, N. *Governar*
as metrópoles: dilemas
da recentralização. In:
Gonçalves, M. F.;
Brandão, C. A.; Galvão,
A. C. (orgs). *Regiões e*
idades, cidades nas regiões: o
desafio urbano-industrial.
São Paulo: Editora
UNESP/ANPUR, 2003,
pp. 449 - 464.
- SANTOS, M. *A Natureza*
do Espaço. Técnica e Tempo.
Razão e Emoção. São
Paulo: Edusp, 2002
- SANTOS, M. *O espaço*
dividido: os dois circuitos
da economia urbana dos
países subdesenvolvidos.
São Paulo: EDUSP; 2a
edição (2004); 433 p.
- SANTOS, R. O. *Quis*
custodiet ipsos custodes?
algumas notas sobre os
agentes da organização
do espaço urbano. In:
XII Simpósio Nacional
de Geografia Urbana,
Belo Horizonte, 2011
- SOUZA, M. *Mudar a*
cidade: uma introdução
crítica ao planejamento e
à gestão urbanas. Rio de
Janeiro: Bertrand Brasil,
2006
- STEWART, John.
Demographic gravitation:
evidence and applications
Sociometry, Vol. 11, No.
1/2 (Feb. - May, 1948),
pp. 31-58
- VAINER, C. B.
Planejamento territorial e
projeto nacional – os desafios
da fragmentação. Revista
Brasileira de Estudos
Urbanos e Regionais, v.
9, n. 1, maio de 2007,
p. 9 – 23. ([http://www.
anpur.org.br/revistas/
rev_ANPUR_v9_
n1.pdf](http://www.anpur.org.br/revistas/rev_ANPUR_v9_n1.pdf)).
- VAINER, C. *Pátria,*
empresa e mercadoria.
In: ARANTES;
MARICATO &
VAINER. *A cidade*
do pensamento único:
desmanchando
consensos. Petrópolis:
Vozes, 2000.