Apresentação

Nestes 53 anos de existência, como publicação oficial do IBGE, a **REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA** mais uma vez se faz presente, abordando temas relevantes para os geógrafos brasileiros, que têm, neste periódico, o principal veículo de divulgação de suas idéias.

No momento em que se intensificam os debates sobre as formas de apropriação do território e a utilização dos recursos naturais, a **REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA** traz sua contribuição ao focar, neste número especial - **Gestão do Território** -, assuntos que retratam a realidade política, econômica e social brasileira, em sua dimensão espacial.

Eurico de Andrade Neves Borba
Presidente do IBGE

GESTÃO DO TERRITÓRIO, UM TEMA EM QUESTÃO*

Fany Davidovich**

Ao colocar em termos de questão o tema acima enunciado pretendeu-se ressaltar, de imediato, seu caráter de assunto em discussão, seja quanto aos aspectos conceituais, seja quanto à atualidade de que se reveste, no momento em que a Constituição de 1988 vem definir novo ordenamento jurídico, econômico e social no País.

É assim que uma primeira seção vai reportar-se, ainda que sumariamente, a essas injunções. Uma segunda seção constará de exemplos empíricos, referenciados ao quadro urbano brasileiro, visando sua articulação às considerações conceituais levantadas na parte anterior. Objetiva-se, deste modo, analisar práticas de poder exercidas por diferentes agentes, com respaldo no suporte espacial. Uma terceira seção se pautará na relação entre os exemplos apontados e o problema do poder local que se viu particularmente valorizado com a política de descentralização preconizada pela nova Carta Constitucional.

Faz-se, porém, necessário observar o caráter exploratório e não conclusivo do presen-

te texto, que visa, precipuamente, a levantar questões.

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Uma primeira consideração diz respeito ao conceito de gestão, levando, desde logo, a assinalar que o termo não se confunde simplesmente com gerenciamento ou com administração, ainda que estes representem suportes imprescindíveis para a sua prática. Tende-se, assim, a interpretar gestão como um saber específico, o de governação ou de governabilidade (Becker, 1987, 1988), que deriva basicamente de imperativos da empresa, implicando um sistema complexo de coordenação orientado para uma sociedade em rápida transformação. Um tal saber fundamenta-se no progresso técnico-científico e na racionalidade, bases da legitimidade do poder no mundo de hoje e da ideologia da modernidade.

* Recebido para publicação em 31 de julho de 1990. Trabalho inserido na Programação do Laboratório de Gestão do Território - LAGET -, convênio Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE/Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

** Geógrafa da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE -, da Diretoria de Geociências - DGC -, do Departamento de Geografia - DEGEO. *R. bras. Geogr.*, Rio de Janeiro, 53(3): 7-31, jul./set. 1991.

Configurando-se, pois, como prática “inteligente” de poder, misto de ciência e arte, o conceito de gestão acha-se historicamente situado, em termos de sua atualidade. Mediante o recurso a diferentes ramos da ciência, o da informação, o da organização, o da decisão, entre outros, o referido saber tem se instrumentado para assegurar determinadas relações de poder, abarcando operações de largo espectro e de longo prazo, e uma flexibilidade tática para adaptar-se à velocidade das mudanças exigidas pelos interesses hegemônicos do quadro político e econômico de nossos dias. Subjacente a essa prática, há, portanto, uma proposta de racionalização da vida econômica e política que vem ao encontro da reestruturação mundial da acumulação em bases científicas e tecnológicas; tal imperativo não é exclusivamente movido pela grande ampliação conquistada pelos mercados nos dias de hoje, mas, sobretudo, por objetivos de controle da incerteza e do aleatório, engendrados pelo próprio processo tecnológico.

É neste contexto que se justifica uma referência à modernidade, antes mencionada, ainda que exceda aos limites do presente estudo discorrer sobre um conceito tão complexo e sujeito a múltiplas interpretações. Tal referência diz precisamente respeito à sua articulação com a dinâmica do capitalismo, cujas implicações se manifestam na “invasão do cotidiano pela intensificação do progresso técnico, pela exacerbação das cisões, das dualidades, dos dilaceramentos oriundos desse desenvolvimento”... (Cardoso, A.Lúcio, 1989). Não menos importante se torna, assim, caracterizar a modernidade pelo ritmo veloz adquirido pelas transformações econômicas, políticas, sociais, estéticas e culturais. Inovação e obsolescência tendem, cada vez mais, a caminhar juntas, no que se confirmaria a assertiva de que “tudo que é sólido desmancha no ar” (Berman, M., 1987).

Tal concepção de gestão se relaciona, portanto, a uma ideologia “produtivista”, que implica pressupostos de homogeneização, em escala planetária, de um crescimento econômico, agora associado à variável ecológica, como um fim em si mesmo. Ideologia essa, que se expressa em pensamento e ação, e que conflita com a expansão de particularismos e de tendências à diferenciação (Lefèbvre, 1972, 1976), justificando o recurso a mecanismos de preservação da autoridade, de instituições e de outros elementos de poder. Resistências a este modelo unitá-

rio partem de diversos segmentos da sociedade: são as manifestações culturais, étnicas e religiosas, são os movimentos sociais na cidade e no campo; a eles também pode ser associada a dinâmica da pequena e média empresas, que absorvem tecnologia moderna e que, pela flexibilidade e criatividade, contrariam padrões de homogeneidade impostos pela produção em massa, tornando-se capaz de competir com o gigantismo de corporações transnacionais. É nesse complexo de situações novas que são colocadas em pauta idéias de gestão democrática, como via de atender e de integrar anseios de diferenciação e de particularismos, e de assegurar uma representação efetiva da sociedade.

Uma segunda consideração diz respeito ao conceito de território, cabendo, desde logo, assinalar que não constitui, apenas, sinônimo de espaço. A premissa básica é a de que território implica um determinado uso do espaço, consubstanciado em mecanismos de apropriação, de controle e de defesa por agentes públicos e privados, através dos quais se viabilizam práticas de poder. Nessa concepção de território, inclui-se, também, a noção de “espaço vivido”, que implica a idéia de pertencer e de identificação de grupos populacionais com o lugar, ao qual é, deste modo, imprimida uma territorialidade. Relações informais de poder que assim se elaboram sujeitam-se a situações de conflito, ante ameaças de desenraizamento e de deslocamento espacial forçado dos habitantes, movidas por interesses hegemônicos, inclusive extra-regionais. A resistência a tais injunções pode constituir, por sua vez, motivo de reforço de uma consciência territorial que, em certos casos, se vê coroada de êxito, seja pela conquista da permanência no lugar, seja pelo potencial político que faz emergir. O conceito de território implica, ainda, a idéia de um dado recorte espacial, envolvendo áreas geográficas específicas, que representam parcelas ou domínios territorializados; correspondem eles a um “produto da prática espacial” e a um “meio” para a realização dessa prática (Raffestin, in Becker, 1988).

As condições conceituais, sumariamente expostas, levam a colocar em pauta possibilidades de diferentes formas de gestão, associadas a diferentes modelos políticos e econômicos e apoiadas em determinadas bases tecnológicas. No caso de um país, a gestão constitui, portanto, parte integrante do sistema vigente, exercendo-se sobre um espaço

delimitado, o território nacional, e rebatendo em diferentes escalas espaciais. Admite-se, também, que gestão do território pressupõe um grau de autonomia e o não espontaneísmo, ou seja, a existência de uma política territorial, ainda que nem sempre explícita, mas embasada em coordenadas de direção.

Cabe, por fim, uma referência à atualidade do tema para o País. A complexidade alcançada pela sociedade brasileira, os problemas críticos e as vicissitudes que enfrenta têm merecido amplo debate em vários segmentos da vida nacional.

Diferentes pensamentos de ação econômica e política encontraram particular repercussão durante a campanha presidencial, levada a efeito em 1989. Pode-se, aludir à corrente do neoliberalismo e a do nacionalismo como marcos importantes daquele momento político. Pode-se igualmente, aludir a temas colocados em discussão, particularmente os referenciados à reformulação do papel do Estado - de um lado, pleiteando a redução drástica de suas dimensões, de outro lado defendendo sua recuperação enquanto força social capaz de regular, com eficiência, questões de macroeconomia; posições também se levantaram quanto a diretrizes de privatização e de inserção do País no primeiro mundo e quanto a críticas a práticas e intenções populistas, que nada mais seriam do que estratégias anacrônicas, a serviço de interesses personalistas.

Tais colocações, aqui sumariamente expostas, apontam para condições viáveis de governabilidade. Cabe, porém, assinalar que o estilo de gestão estabelecido no País não pode ter como referencial os modelos desenvolvidos em países norte-americanos e europeus. Devem ser levados em conta suas raízes históricas, dominadas por um conteúdo preponderantemente autoritário e conservador, legado esse que moldou a formação política, social e territorial do Brasil, permeando todas as etapas da vida nacional. Devem ser, também, levados em conta os eixos político e jurídico que marcaram a evolução do País, bem como as formas de sua inserção no mercado mundial.

Escapa, porém, aos limites desse texto enveredar no aprofundamento de tal análise. Visa-se, apenas, a chamar a atenção para a importância de considerar os aspectos mencionados, no sentido de alcançar uma compreensão mais ampla do próprio tema da gestão do território. Para os propósitos presentes, parece suficiente colocar como ques-

tão as condições de governabilidade nas quais se deve pautar o ideário de reconstrução do Estado, reclamado pela nova realidade social que se instala no País.

Como se sabe, esse Estado demonstrou-se capaz de sustentar uma governabilidade, equacionada na eficácia que alcançou de garantir o processo de acumulação, a despeito do custo social que envolveu. Não obstante, tal projeto de crescimento econômico teve um respaldo político-ideológico de legitimidade, no montante de despesas sociais "improdutivas" que, em tese, deveriam, precisamente, se destinar a assegurar o comprometimento entre a sociedade e as regras do jogo econômico (Faria, J.E., 1989). Com efeito, tais recursos chegaram a alcançar a cerca de 9% do PIB, nos anos 70, proporção muito superior à de muitos países. Incúria administrativa, desvios, fraudes e outros fatores contribuíram para que o País exibisse indicadores sociais equivalentes aos de países atrasados da África e da Ásia.

A situação presente enfrenta o entrelaçamento de múltiplas questões, como as do endividamento, externo e interno, a da inflação, a da pressão ecológica internacional, a do combate à pobreza e à miséria, alimentadoras do populismo e do autoritarismo. A elas se acrescenta o peso de elementos estruturais, como as práticas clientelistas e o corporativismo, a corrupção e a impunidade, que têm obstaculizado o desenvolvimento de um capitalismo moderno no País. A gravidade dos problemas rebate na crise de utopias, referenciadas ao projeto de desenvolvimento econômico e de justiça social, crise essa de natureza fiscal que encontra expressão na falta de credibilidade e de autoridade de que veio se ressentindo o setor governamental. Dificuldades de priorizar o equacionamento de tão variadas questões tendiam, até recentemente, a sinalizar condições de ingovernabilidade. Vale sublinhar o imperativo de profundas reformas institucionais, que a pressão dos compromissos internacionais e da política fiscal e monetária tem impedido de concretizar. Mas vale principalmente ressaltar o papel dos percalços de um Estado que superpõe uma tradição autoritária a uma tumultuada transição democrática. Transição essa que revela o contraste existente entre os anseios de avanço democrático da sociedade e a lenta transformação do Estado. Neste sentido, chega-se a afirmar (Faria, 1989) que "o dilema do Brasil pós-constituente situa-se na oposição governabilidade/legi-

timidade”, que se reporta a “uma sociedade cujo desenvolvimento econômico e cuja modernização social permanecem inacabados”.

Impõem-se, assim, desafios para a construção de novas utopias, entendidas como “bases de criação de alternativas políticas... e de transformação do real” (Cardoso, L. Adauto, 1989) e não como meras representações do imaginário e da fantasia.

A urbanização acelerada, que atendeu ao afã de modernização do País, a população, que passou a residir majoritariamente em cidades e vilas, os percalços desse processo, comprimido no tempo, fazem do quadro urbano brasileiro o *locus*, por excelência, de grande parte dos problemas apontados, mas, também, o da possibilidade de gerar novas utopias, voltadas para a reconstrução dos destinos da Nação. Nesse quadro se apresentam elementos fortemente contrastantes. Brasília é bem um exemplo de concretização da utopia de um projeto nacional, que foi o desenvolvimentismo, apoiado numa política de industrialização aberta à internacionalização da economia. Como assinala aquele autor, a concepção urbanística da nova capital do País selou um compromisso com a tradição, enquanto representação de um ato de desbravamento do interior; selou, também, um compromisso com a modernidade, através de uma arquitetura que se projeta para o mundo e para o futuro.

Por outro lado, parece suficiente fazer menção à marginalização do consumo e da modernização em que se encontram grandes parcelas da população, acumuladas em periferias e favelas no Distrito Federal e nas maiores cidades brasileiras. Mas é preciso também levar em conta o crescimento de pressões populares, que, sob formas organizadas, ensaiam oposição a privilégios monopolizados por grupos públicos e privados.

A diversidade de situações presentes no quadro urbano brasileiro leva a inferir a existência de diferentes práticas de poder, entre as quais caberia distinguir as que podem apresentar características de gestão. De fato, conforme referência anterior, admite-se que a gestão de um determinado modelo econômico e político envolve seu rebatimento em escalas espaciais distintas. Tal rebatimento não significa mera réplica do núcleo central de governabilidade. Expressa-se em meios e mecanismos diversificados - de ajuste e/ou de confronto - que constituem formas

distintas de reprodução do modelo. Pesquisas se fazem necessárias para analisar até que ponto essas formas respondem e estão em equilíbrio com interesses hegemônicos, ou até que ponto deles divergem. Caberia, nesse caso, averiguar se os conflitos são administráveis e assimilados pelo sistema, ou se, pelo contrário, encerram um potencial de ruptura (Davidovich, 1987, 1988).

Ainda que não se disponha, neste texto, de elementos para tal análise, visa-se, com as colocações anteriores, a introduzir à segunda seção do trabalho.

PRÁTICAS DE PODER NO QUADRO URBANO BRASILEIRO, ALGUNS EXEMPLOS EMPÍRICOS

Mediante os exemplos que serão apresentados nessa parte do trabalho pretende-se discutir, basicamente, o nexos entre as práticas de poder em análise e o conceito de gestão inicialmente introduzido. Ensaia-se, deste modo, estabelecer articulação entre representação do espaço e prática política. Pretende-se, também, estabelecer algumas inferências com respeito à governabilidade, entendida como instrumento de modernização e de acumulação, e à legitimidade, aferida pela sua vertente política, através de formas de ação conduzidas pelo Estado.

Os exemplos empíricos referem-se à prática metropolitana e à atuação de determinados atores sobre territórios específicos, como o da indústria, o de um governo municipal e o da classe média urbana, com suas estratégias de preservação.

O Exemplo Metropolitano

É de conhecimento corrente que a institucionalização de novas estruturas espaciais, formadas no Território Nacional, não visou ao estabelecimento de um novo nível de governo. De fato, a legalização das regiões metropolitanas pretendeu, tão-somente, implantar uma unidade administrativa, que não constituiria ente efetivo de poder, capaz de criar e de emitir leis próprias e de apresentar autonomia tributária e financeira.

O estabelecimento de entidades metropolitanas no País inseriu-se num conjunto de medidas oficiais, voltadas para a instrumenta-

ção legal de uma problemática urbana, que gerava situações novas e para as possibilidades de firmar uma política urbana nacional. Sem visar ao aprofundamento que a complexidade do tema exige, pode-se adiantar que a questão metropolitana deve ser analisada, segundo diferentes momentos e diferentes óticas.

Assim, uma primeira referência cabe à lei complementar que as oficializou¹.

Promulgada em plena vigência do regime autoritário, essa medida envolveu um caráter tecnocrático, aliado à idéia de planejamento integrado, que, além de ser de difícil operacionalização, contribuiu para neutralizar a representação política, em nome da racionalidade administrativa. Falhou, portanto, a função do Conselho Consultivo, então criado, como fórum de discussão política dos problemas metropolitanos.

Cabe, além disso, aludir às críticas dirigidas à imprecisão dos conceitos contidos na lei, bem como às contradições e à indevida padronização administrativa que preconizou, a partir do modelo paulistano, difundido para todas as regiões metropolitanas. Questionamentos se levantaram, por exemplo, em torno do item Serviços Comuns, seja quanto à sua definição, considerada vaga, seja quanto aos propósitos de conseguir, efetivamente, economias de escala e garantia de fornecimento de recursos de infra-estrutura a parcelas significativas da população.

Essas críticas culminaram com o reconhecimento da impotência da administração metropolitana, em face da prevalência de macrodecisões de caráter setorial, ditadas por interesses federais e estaduais. Caracterizou-se, assim, a incapacidade do processo decisório, frente à pluralidade de autoridades com ingerência sobre ações que rebatiam no território metropolitano, tornando penosas as negociações. A lei complementar não ofereceu, portanto, instrumentos jurídicos e administrativos adequados, capazes de atender à convergência de atuação das três instâncias de poder público.

Um outro argumento, contrário à referida lei, fez ressaltar seu caráter supérfluo, já que ao governo estadual era facultado o direito de criar serviços de escala intermunicipal, bem como o de regular agrupamentos de municípios e sua forma de administração, desde a Constituição de 1937 (Lemos, J. Gon-

çalves, 1989). Administrações setoriais desse tipo tiveram plena vigência nos anos 60, a exemplo da Companhia Metropolitana de Águas e Esgoto - COMASP -, e da CEASA (posteriormente CEAGESP na Grande São Paulo, a do Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo - CONDER - em Salvador, a da livre associação de municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre, entre outras. Tais iniciativas encontravam, então, justificativa na necessidade de introduzir reformas na administração pública, em áreas onde se acumulavam problemas concretos, que apelavam para o planejamento na prestação de serviços e na execução de obras.

Em síntese, vale mais uma vez assinalar que a lei complementar, então instituída, não esteve aparelhada para estabelecer um novo nível de governo, a exemplo do que foi o modelo de Londres, antes do período Thatcher. Já houve oportunidade de considerar que a institucionalização das regiões metropolitanas atendeu à representação de um poder federal, altamente centralizado e autoritário; a oficialização da realidade espacial de concentrações urbanas existentes no Território Nacional estaria selando a imagem de uma unidade política "neutra", que se colocava acima de interesses conflitivos e acima das esferas estadual e municipal (Davidovich, 1984). Considera-se, assim, que a intencionalidade política teria superado, em larga margem, os limites de uma lei, como foi a que regeu o estabelecimento das regiões metropolitanas.

Um segundo momento, associado ao tema em pauta, diz respeito a uma situação atual, que se referencia, principalmente, aos termos da nova Carta Constitucional. Com efeito, a Constituição de 1988 levantou novas questões em torno do assunto metropolitano.

Primeiramente, cabe indicar o esvaziamento progressivo das preocupações com a problemática urbana, que se manifestou seja na fragilização de órgãos como o Conselho Nacional de Política Urbana, que substituiu a Comissão Nacional de Política Urbana, seja no escasso tratamento recebido no processo da Constituinte, a que se associou a sucessiva extinção dos ministérios pertinentes e do Banco Nacional de Habitação. Traduziu-se, nessa orientação, o afastamento

¹ Estão aí compreendidas tanto a Lei Complementar n.º 14 (1973) como a de n.º 20 (1974) que estabeleceram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a fusão dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

do Governo Federal de responsabilidades afetas, principalmente, às questões de habitação, de política urbana e de organização do território, a partir de uma ótica nacional.

Paralelamente, faz-se necessário aludir à debilidade de atuação de órgãos de administração metropolitana, geralmente atribuída à falta de recursos próprios. Exemplo flagrante foi o da Fundação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - FUNDREM -, que acabou por ser extinta. O fundo contábil de que dispôs para o financiamento de programas e projetos prioritários, fundo esse em que foi pioneira, mostrou-se insuficiente para evitar aquela supressão. Além disso, o referido órgão metropolitano viu-se cerceado pela interferência direta do Conselho Deliberativo em assuntos que seriam de sua competência legal. Cabe, assim, reconhecer que as diferentes formas jurídicas, adotadas nas regiões metropolitanas do País, não contribuíram para um maior sucesso, seja as autarquias (Belo Horizonte e Fortaleza), seja as empresas públicas (São Paulo, Salvador e Belém), seja as fundações (Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife) ou uma entidade especial (Curitiba). Exceções representaram algumas iniciativas setoriais de planejamento municipal, tais como as do PLAMBEL, em Belo Horizonte, da EMPLASA, em São Paulo ou da PLANURB, em Salvador.

A despeito do esmorecimento da questão urbana na Constituinte, vale, não obstante, assinalar a feição que essa problemática assumiu na Carta Constitucional de 1988. A tônica recaiu, particularmente, em objetivos de ordenação do território, envolvendo a introdução de novas escalas espaciais, representadas por aglomerações urbanas e microrregiões² e pelo aumento do número de regiões metropolitanas, agora delegadas à competência dos estados-membro. Tais entidades deverão figurar na pauta das constituições estaduais, podendo sua implementação recorrer à promulgação de leis complementares e a medidas específicas.

Cabe, de imediato, reconhecer que, nesse propósito de "regionalização", prevaleceu, basicamente, a idéia de estruturar unidades de caráter administrativo, a exemplo do que havia sido logrado nas regiões metropolitanas já instituídas no País. Existiria, assim, o reconhecimento implícito das dificuldades de implantar um nível de governo efetivo pa-

ra as novas entidades territoriais, consagradas no regimento constitucional. Em torno de tal proposta, vale apresentar algumas observações:

- em primeiro lugar, deve ser levada em conta a omissão da Constituição atual quanto à criação de um sistema financeiro específico para as regiões metropolitanas. É preciso, porém, lembrar que, a despeito de conferir à União a atribuição de instalar regiões metropolitanas no País, a Carta Constitucional de 1967 também não previu sua vinculação financeira ao plano metropolitano de desenvolvimento. Tal vinculação pode, todavia, concretizar-se através de decretos, como o de número 85. 916, independentemente de um imperativo da Constituição. Considera-se, assim, que, em tese, a questão dos recursos financeiros possui meios de equacionamento, firmados, porém, em medidas estaduais e numa eventual participação da União. Mas a experiência metropolitana nacional, até agora vivenciada, não deixa margem a expectativas otimistas, quanto a uma disponibilidade efetiva de recursos financeiros para assegurar uma autonomia de governo às novas entidades territoriais, a cargo dos estados-membro; e

- uma segunda observação diz respeito ao clima de competição que a instalação das regiões metropolitanas no País suscitou e pode suscitar entre níveis de governo. Alude-se, particularmente, às dificuldades que houve de introduzir um Quarto Poder, o qual entraria em confronto com instâncias tradicionais do setor público, as do estado e do próprio município. Cabe lembrar que, no Brasil, dispositivos legais a respeito da competência de poderes (União, estados e municípios) colocam os municípios, metropolitanos ou não, em pé de igualdade, quanto à supervisão exercida pelo estado, enquanto instância de interesses superiores comuns. Tal posicionamento hierárquico da esfera estadual capacita-a a intervir em questões consideradas locais, mesmo que tenham transcendido para uma escala intermunicipal. Trata-se, portanto, de um dos empecilhos institucionais que a instauração de um quarto poder deveria vencer.

Mas, por outro lado, a proposta de estabelecer novas escalas territoriais, a partir dos estados-membro, não só regiões metropolitanas, como aglomerações urbanas e microrre-

² Segundo os termos constitucionais, as microrregiões podem ser compreendidas como agregados de municípios, que comportam problemas comuns e interesses do "cotidiano", articulando-se ou não a um centro urbano principal.

giões, pode ter, igualmente implícito, um componente de competição. Com respeito ao município, enquanto unidade individualizada, tais entidades representariam uma reação à fragmentação territorial, capaz de progredir com a revalorização municipal, conseqüente à reforma tributária. Tal proposta de "regionalização", que tem, subjacente, um objetivo de eficiência, concebe a superação do âmbito municipal e sua integração em um conjunto maior, com vistas a otimizar o "funcionamento regional". Do mesmo modo que nas regiões metropolitanas, admite-se que serviços de energia, comunicações, abastecimento de água e outros, além de problemas como o da poluição, podem exceder os limites do município e colocar em causa suas atribuições particulares, dados os limites territoriais que passam a ser reclamados por aqueles recursos. Trata-se, portanto, de proposições que envolvem objetivos de racionalidade, de economias de escala e de potenciação de oportunidades, mas, por outro lado, confirmariam um nível de competição com o município. Não se descarta a idéia de que a proposta de novas estruturas territoriais pode ser interpretada como uma via capaz de superar o propalado conservadorismo municipal.

Por sua vez, o estabelecimento de aglomerações urbanas e de microrregiões teria, igualmente, uma conotação competitiva, com respeito ao centro metropolitano. Conotação essa que decorre do fato de que tais entidades podem constituir em ensaio de descentralização, atendendo a um processo seletivo de acumulação, inclusive pelas possibilidades abertas por novas tecnologias, que permitem a dispersão espacial de unidades industriais menores, mais ágeis e mais eficientes. No dizer de H. Rattner (1989), a dimensão espacial da microrregião, num determinado momento, seria balizada pela própria abrangência da cooperação que venha a se estabelecer entre micro e pequena empresas. Tais condições poderiam implicar, portanto, competição com a metrópole, a não ser por uma racionalidade na divisão territorial do trabalho, na qual aquela última seria sede de estabelecimentos voltados para a produção em massa, desenvolvendo complementaridades com as unidades dispersas e especializadas.

Cabe, ainda, considerar uma situação de possível confronto que poderá ocorrer entre as entidades territoriais, oficialmente instituídas pelo governo estadual e os agregados

de natureza associativa voluntária, como têm sido associações e consórcios municipais. Coloca-se, também, em questão a configuração espacial que deverá assumir o território estadual, com a possibilidade de coexistência entre as unidades propostas e os municípios isolados, ou, ao contrário, com a possibilidade de serem estes totalmente absorvidos por aquelas entidades territoriais.

As considerações até aqui apresentadas deixam transparecer que as dificuldades de organizar regiões metropolitanas não se restringem à viabilidade de introduzir um novo nível de governo e de concretizar uma gestão efetiva, segundo os termos conceituais anteriormente comentados. Tais dificuldades têm se manifestado, visivelmente, no equacionamento da própria administração metropolitana. Vale especular até que ponto essa problemática também se fará presente nas novas "territorialidades" propostas na Constituição de 1988.

Pode-se, assim, adiantar que a questão metropolitana ainda é um tema pouco amadurecido, a respeito do qual se levantam controvérsias e tímidas sugestões. De um lado, registram-se posições francamente contrárias ao estabelecimento de novas regiões metropolitanas pelos estados, com o argumento de que constituem máquinas demasiadamente pesadas para o nível de problemas que devem ser solucionados. De outro lado, apresentam-se propostas, cuja preocupação principal reside na subordinação da administração metropolitana às instâncias estadual e municipal. Citam-se, como exemplos, sugestões que defendem a implementação de uma entidade administrativa multisetorial para a região metropolitana, tendo como formato legal o Conselho Metropolitano, que promoveria articulações com a Assembléia Legislativa e com diversos órgãos e entidades públicas atuantes no âmbito estadual, além de integrar interesses comuns dos municípios metropolitanos. Uma outra proposta diz respeito à idéia de criar um município líder na região metropolitana, ao qual caberia o gerenciamento de funções que abrangem outros municípios da área, tais como transporte, segurança policial e contra sinistros, disposição e tratamento do lixo, preservação ambiental ou macrozoneamento industrial. A articulação com as demais instâncias do poder público se efetivaria através de normas emitidas pelo estado e/ou pelos municípios envolvidos, bem como pelo recurso a leis complementares, destinadas à implemen-

tação do direito de preempção, do direito de superfície e de outras questões. Por fim, cabe ainda menção à sugestão de equacionar problemas metropolitanos, através da celebração de convênios intermunicipais e com o estado. São exemplos as tentativas de integração municipal que partiram das Prefeituras de Duque de Caxias, Nilópolis e São João de Meriti, a respeito de projetos unificados, destinados à Baixada Fluminense, com recursos do BNDES; ou a do trecho entre Resende (RJ) e Taubaté (SP), reunindo municípios fluminenses, paulistas e mineiros, em torno de soluções para a poluição do rio Paraíba; ou ainda a proposta das Prefeituras de Niterói (RJ) e São Gonçalo (RJ), visando à implantação de um instituto de previdência comum para seus funcionários.

Objetiva-se, deste modo, a um atendimento de caráter setorial e a uma escala espacial menor do que a do conjunto metropolitano; parte-se da idéia de que representam iniciativas mais ágeis para o equacionamento de problemas comuns e para a garantia de melhorias na qualidade de vida. Deve ser assinalado que tal procedimento tem vigido em várias regiões dos Estados Unidos, onde a "prática metropolitana" se desenvolveu a partir do estabelecimento de limiares espaciais conferidos a certos serviços, o do transporte, em particular.

Alguns problemas são levantados em torno dessas iniciativas. Considera-se, assim, que podem acarretar um crescimento exagerado da máquina pública, seja através da criação de novos entes, seja através do aumento de vantagens salariais tradicionalmente asseguradas pelo setor governo. Acrescem-se as perspectivas de descontinuidade administrativa que têm possibilidade de ocorrer. Mas, além desses aspectos, estima-se que as novas escalas territoriais de administração implicam a idéia de zoneamento e de homogeneização, que, segundo certas correntes de pensamento, detêm uma conotação ideológica, associando ordem a espaço e viabilizando um maior controle político, a partir de esferas superiores de decisão.

No decorrer do presente texto, aludiu-se a dificuldades enfrentadas pela administração metropolitana, quase sempre remetidas à falta de recursos financeiros e a da definição precisa de determinadas atribuições legais. Mas, além da disputa pelo bolo orçamentário, travada sobretudo com órgãos setoriais estaduais, obstáculos se fizeram patentes, através da maior ou menor rigidez apre-

sentada pelas máquinas burocráticas preexistentes e da influência de peculiaridades regionais, entre outros. A despeito de tais dificuldades, é preciso reconhecer que a administração metropolitana alcançou alguns êxitos. Êxitos esses que se referem, particularmente, ao planejamento territorial, na medida do papel inovador que desempenhou em diversas áreas. É assim que atenção especial foi dispensada às distorções espaciais do crescimento urbano, fazendo consagrar a importância da dimensão espaço. O desenvolvimento de inovações técnicas e gerenciais encontrou expressão na elaboração de planos e programas, na montagem de sistemas de informação e outras iniciativas, com vistas ao planejamento e à coordenação da administração. Encontrou também expressão na criação de diversos órgãos técnicos metropolitanos, que respondiam à preocupação com a modernização da esfera pública, a exemplo da Diretoria de Operações da PLAMBEL, da Secretaria de Negócios Metropolitanos em São Paulo, e outros, que obtiveram reconhecido êxito na integração de transportes coletivos, intermunicipais e municipais. Acresce, ainda, o mérito de despertar a atenção da administração pública para áreas até então pouco favorecidas, como as de habitação, recreação e uso do solo, tendo esta última estimulado a formulação de várias leis municipais.

Em face dessas realizações, que não foram previstas na lei complementar, e que denotaram capacidade de inovação, cabe questionar a respeito do motivo do retrocesso que vem caracterizando a atuação metropolitana. Uma hipótese plausível refere-se ao papel que o fortalecimento da esfera estadual passou a desempenhar. Na medida que a instituição metropolitana veio a favorecer a articulação entre os municípios dela integrantes, a despeito dos confrontos levantados, especialmente com o município central, pode-se afirmar que o reforço constitucional conferido à instância municipal não teve igual efeito naquele retrocesso.

De fato, além da influência representada pela eleição direta de governadores, em 1982, o estado viu-se privilegiado com a criação de novos órgãos, vários deles de inspiração metropolitana, mas detentores de maior capacidade de decisão, e também com a importância adquirida pelo executivo, que passou a concentrar inúmeras atribuições. Avolumou-se, deste modo, a presença de membros da administração estadual, em detrimen-

to da equipe metropolitana. A essas condições, somou-se, ainda, a crescente preocupação com a questão ambiental, que se tornou uma plataforma do governo do estado, contribuindo para legitimar uma posição de superioridade política e administrativa, com respeito à região metropolitana.

Dado o papel que desempenhou na modernização da máquina pública, não haveria exagero em afirmar que a experiência metropolitana veio a favorecer, ainda que indiretamente, o poder estadual. Poder esse que ganhou reforço com a viabilidade, conferida pela nova Constituição, de formular uma legislação própria em casos não contemplados por lei federal. Junto aos recursos financeiros de que deverá dispor com a reforma tributária, vale reconhecer que o estado-membro se capacita para desenvolver um nível de gestão, tendo o seu território como um suporte. Nesse contexto, áreas de confronto já podem ser identificadas: por exemplo, entre interesses de forças regionais, referenciadas ao âmbito estadual e implicações espaciais do plano de estabilização do governo federal, que deve convergir para uma nova regionalização de alguns setores, em nível nacional; entre governos estaduais e assembleias legislativas, confronto esse que sinalizaria a tensão entre centralismo e parlamentarismo.

Cabe, ainda, uma observação a respeito das dificuldades de governo enfrentadas pelo aparelho metropolitano. Pode-se considerar até que ponto tais obstáculos estariam expressando uma defasagem entre avanços sociais conquistados no País e o quadro institucional vigente. Significa dizer que não se trata, apenas, de focalizar a inadequação da legislação disponível para atender a problemas de escala que se criam nas novas estruturas urbanas desenvolvidas no Território Nacional: redes viárias, disposição de resíduos sólidos, uso comum do solo, proteção ambiental e tantos outros, que demandam equacionamento intermunicipal. Entende-se que a região metropolitana tem um potencial de avanço social, a partir das possibilidades que oferece como grande fórum político, capaz de incentivar e sustentar uma efetiva gestão democrática.

Exemplos de Atuação da Indústria e de um Governo Municipal

A seleção dos exemplos a seguir foi norteadada pela preocupação de analisar práticas

de poder, que têm se consubstanciado em formas de administração e de controle, com determinado grau de autonomia. Ao contrário da seção anterior, a escala espacial ou o território concernente à atuação em pauta se circunscreve, fisicamente, ao nível municipal.

Tomando, em primeiro lugar, o exemplo da indústria, particularmente o da grande empresa, verifica-se que, via de regra, sua atuação tem resultado na construção de um ambiente próprio, apartado do restante do município. Trata-se de verdadeiras cidadelas, nas quais o sistema de relações é totalmente controlado pela indústria.

Tais são as características do complexo da Volkswagen em São Bernardo do Campo (RMSP), onde ocupa uma vasta área, na qual se reúnem, além das fábricas, centros de aperfeiçoamento profissional, escolas, hospital, serviços bancários e assistenciais, transporte para os operários e outros; também a fábrica de papel Pirahy, no Município de Pirai (RJ), se insere nesses padrões, embora numa escala menor, através da minicidade aí erigida; iniciativas semelhantes foram empreendidas no Vale do Aço (MG), como a da ACESITA, em Timóteo e a da USIMINAS, em Ipatinga.

A referida atuação da grande indústria, que se reedita em outros tantos exemplos, permite reconhecer um modelo específico de exercício de poder. Modelo esse que envolve a estruturação de todo um sistema de normas, regras e códigos, que visam ao aumento da eficiência e do controle sobre recursos humanos e materiais, enquanto instrumentos essenciais da relação do capital com o trabalho.

Um outro exemplo, referente à indústria, diz respeito ao tipo de atuação, localmente respaldada em diversas empresas, de porte geralmente menor do que as anteriormente comentadas. O caso de Diadema (RMSP) serve de ilustração. Com efeito, nesse município, de industrialização mais recente do que a do ABC paulistano, as indústrias têm procurado desenvolver uma ação coletiva, que, em nome do fortalecimento da "comunidade", visam a enfrentar fortes pressões sindicais. Deve ser também assinalada a associação que os empreendimentos orquestrados pelos interesses industriais mantêm com os do setor imobiliário, que tendem a acelerar o crescimento vertical, em oposição ao perfil habitacional predominante, tradicionalmente horizontal. É assim que o "coletivo" da indústria tem interferido na organização

do equipamento social do município, calçado no objetivo de aliviar graves condições locais de vida. Para tanto, foi igualmente de sua iniciativa a divisão da cidade em 36 regiões distritais, coordenadas por 25 grupos de indústrias.

Por sua vez, o exemplo de atuação da prefeitura recaiu sobre a de São Caetano do Sul (RMSP), que tem sido apontada como o de uma administração bem-sucedida. Este desempenho de um governo municipal equacionou-se, principalmente, na intenção explícita de preservar a infra-estrutura e a qualidade de vida na cidade. Em torno de tal objetivo, o município, que é essencialmente urbano, tem se submetido a zoneamentos constantemente remanejados, visando, deliberadamente, a evitar um grande aumento populacional. Nesse sentido, a expansão imobiliária foi, de certo modo, barrada, através de medidas legais contra a execução de projetos que implicassem excessivo crescimento vertical. É assim que São Caetano do Sul exibe, desde a década de 60, uma população estável, em torno dos 180 mil habitantes, e apresenta indicadores de qualidade de vida considerados excelentes.

O exemplo de atuação citado refere-se, portanto, a uma prática de poder, distinta do que tem caracterizado a grande indústria, já que se refere a um grau de autonomia auferido especificamente por um governo municipal. Essa autonomia decorreu, certamente, da folga financeira conquistada pela prefeitura, seja pelo volume da receita, que em 1988 foi prevista para Cz\$ 600 milhões, seja pelo êxito conseguido na liquidação de sua dívida externa.

Os casos apresentados permitem estabelecer uma articulação com as considerações conceituais sobre gestão e território.

Uma primeira observação leva a questionar até que ponto o conceito de gestão, apresentado de início, encontra adequação nos exemplos mencionados. O modelo da grande indústria parece não oferecer dúvidas, à medida que se refere a uma expressão concreta de poder em seus domínios, implicando grandes montantes de capital fixo e a mobilização de uma linguagem específica. Com efeito, nessa prática, podem ser reconhecidas finalidades econômicas e de controle, fisicamente circunscritas a um território, mas representando elos ou extensões de um patamar superior de gestão, sediado no País ou no exterior.

Por sua vez, no tipo de atuação “coletiva”, desenvolvido em Diadema, a indústria não criou unidades espaciais apartadas do restante do território municipal. Seu desempenho concretizou-se na própria organização deste território, visando a adequar o ambiente a seus interesses, dados os elevados custos de transferência ou de construção de novas fábricas, em outro local. No caso de São Caetano do Sul, tem-se o exemplo de um governo municipal que conquistou considerável autonomia na sua política interna, graças aos recursos financeiros que foi capaz de gerar e de administrar. Vale, assim, colocar em questão até que ponto a idéia de gestão se justificaria nessas práticas.

Uma segunda observação diz respeito à maneira pela qual se configurou o domínio do espaço e sua estruturação em território. Nos exemplos apontados, parece ter ficado claro o papel do espaço como suporte logístico para as práticas de poder anteriormente referidas.

Reconhece-se, assim, que o estabelecimento de uma “identidade territorial” vem ao encontro de necessidades organizacionais da empresa, à medida que, deste modo, se viabiliza o agrupamento de atividades, sob a sua chancela, propiciando a redução de custos, bem como a coordenação e integração das decisões. Acresce que essa identidade respalda uma imagem de “comunidade”, defendida pelas firmas, como um meio de suplantar a influência sindical e os conflitos sociais. Nas cidadelas criadas pela grande indústria, o padrão de organização social e espacial apresenta características de enclave, inclusive pelo grau de independência que desfrutam em relação aos municípios onde se encontram. Em Diadema, como se aludiu, a indústria interferiu na malha territorial do município, atendendo a interesses próprios e aos do mercado imobiliário. A seu turno, observou-se que, em São Caetano do Sul, a preservação da qualidade de vida no território municipal se escuda na autonomia conquistada pela prefeitura, que viu ampliada a capacidade de legislar e de regulamentar o uso do solo, bem como a de assegurar o provimento adequado de equipamentos de consumo coletivos.

Vale, portanto, retornar à conceituação de território inicialmente apresentada. No tocante à grande indústria, tornou-se patente que a produção e utilização do suporte espacial atendeu a um domínio assegurado, enquanto representação de formas mais com-

plexas de organização. Os demais exemplos, do “coletivo” de indústrias e do governo municipal, também se referenciam a um quadro espacial restrito, no qual se exercem determinadas práticas de poder. Vale, porém, questionar se, nesse caso, caberia a concepção de território como apropriação e como produto, que tem caracterizado, principalmente, a atuação da grande indústria. Parece mais plausível considerar que o território se configura, aí, sobretudo, como “meio”, utilizado para “o controle de ações” sobre uma “área geográfica específica” (Becker, 1988).

Mas, a despeito dessas diferenciações, constata-se que as práticas de poder, anteriormente referidas, apresentam como denominador comum a compartimentação espacial. As parcelas assim formadas respondem a uma instrumentalização do espaço para atender a relações de dominação que, deste modo, vem a estruturar uma territorialidade própria.

Tais considerações levam a colocar em pauta o conceito de local, que tem se referenciado, geralmente, à esfera do município. Como se sabe, a idéia de local é alvo de diferentes interpretações na literatura especializada, incluindo as que lhe atribuem uma conotação eminentemente empirista. No presente texto, partiu-se do conceito de Lugar, entendido como expressão do trabalho historicamente acumulado, através do qual um valor, positivo ou negativo, é conferido ao espaço³. Valor esse necessariamente diferenciado, já que nem todos os lugares de um mesmo sistema social se submetem a uma permanente valorização, cuja essência repousa no processo de trabalho, na produção e criação de valores (Moraes, Messias da Costa, 1987). Tal concepção leva a questionar se o Local pode ser considerado como uma escala do Lugar; a região seria uma outra escala, com características próprias, e assim por diante. Os componentes principais do local residiriam no cotidiano, nos interesses ligados à moradia, ao trabalho, ao consumo, e a laços históricos e simbólicos, associados a conteúdos culturais e emocionais.

Mas as práticas de poder apresentadas permitem introduzir a idéia de “reformulação do princípio do local”, entendida como “mudança de regras” que organizam um local. Alude-se à introdução de nova valorização capitalista em um espaço, seja através da produção de um novo local, seja através da ruptura com o antigo valor do espaço, seja

através de um estilo de desenvolvimento desigual e combinado entre locais contíguos ou próximos. Em torno de tal processo, criam-se padrões de segregação, como uma forma de valorização do espaço, determinada por injunções da reprodução ampliada da produção *lato sensu*.

A partir de tais colocações, diferentes situações podem ser distinguidas:

a) formação de um novo local. Corresponde à criação de valor em um espaço até então pouco valorizado pelo capital, a partir da brusca introdução de um aparato produtivo complexo, concebido e gerido por forças exógenas. Com efeito, o centro de decisões que comanda esse tipo de implantação encontra-se, geralmente, fora do âmbito do novo local, onde se manifestam, porém, expressões concretas de gestão, como é o conjunto de signos particulares, que se referenciam à montagem dos aparatos produtivos. Além das cidadelas, criadas pela grande indústria, cita-se o exemplo do Programa Grande Carajás. Instalado em área onde era geralmente baixa a valorização capitalista do espaço, esse domínio territorial veio a gozar de grande autonomia em relação ao próprio estado onde se encontra, constituindo um setor fortemente diferenciado do seu entorno imediato. O caráter de ruptura com o espaço primitivo revela-se, também, no potencial de agressão ao ambiente, que pode ser tanto maior quanto mais avançado o padrão tecnológico do empreendimento.

Cabe igualmente menção ao projeto do Pólo Petroquímico do Rio de Janeiro. A indicação de Itaguaí recaiu, precisamente, num espaço de valorização capitalista relativamente limitada. A criação do novo local vai implicar amplo envolvimento do Estado na construção de um complexo que se pretende dotado de um perfil tecnológico mais avançado do que o dos demais pólos petroquímicos do País. Além disso, a referida montagem está associada à previsão de obras, destinadas ao aumento da circulação, seja para o escoamento da produção, seja para o fluxo de trabalho esperado. O modelo de gestão cogitado para esse complexo descartou a participação de representantes municipais, colocando-a da esfera estadual em plano secundário. Firmou-se, até então, a coordenação de uma estatal federal, a PETROQUISA, que prevê associação com interesses privados nacionais e internacionais;

³Para estes conceitos, ver Moraes e Messias da Costa (1987).

b) ruptura com o espaço tradicional. Refere-se, particularmente, a uma implantação industrial, capaz de promover ruptura com um espaço dotado de valorização capitalista anterior. São exemplos a Refinaria Duque de Caxias e as instalações da PETROBRÁS, em Macaé, ambas no Estado do Rio de Janeiro.

Como se sabe, a perspectiva de estabelecer o Pólo Petroquímico em Duque de Caxias provocou atitudes opostas: defendida por autoridades municipais e pela PETROBRÁS, a idéia sofreu resistência de várias organizações, desde associações de moradores, até a Igreja, conscientizadas dos efeitos negativos já causados ao município pela refinaria.

Em Macaé, houve quase um consenso da sociedade local contra a instalação do pólo, a partir da experiência traumática, atribuída à presença da PETROBRÁS. Pesquisa levada a efeito por uma firma especializada, a Estudos e Projetos de Engenharia - Engevix -, revelou a reação da população ao desvirtuamento da identidade cultural do município, que se caracterizava, sobretudo, pelas atividades de pesca, veraneio, turismo e lazer. Atividades essas que perderam a razão de ser, dado o descaso com que elementos de fora tratam a cidade, usada como mero ponto de passagem e de moradia provisória. Hotéis ficam lotados durante a semana e esvaziam no seu final. Assaltos, violência urbana, são ingredientes novos, que registram conseqüências dessa valorização negativa do espaço; e

c) a reformulação do princípio do local em contra, ainda, outras vertentes. Alude-se aos contrastes de condições de vida que se estabelecem entre municípios, vizinhos ou próximos, convergindo, porém, para uma unidade, que obedece ao princípio de desenvolvimento desigual e combinado. Tomando o exemplo de São Caetano do Sul, verifica-se que a mencionada reformulação do princípio do local não se refere à prática de uma administração que alcançou elevado grau de autonomia. A mudança de regras remete, certamente, à idéia de uma "associação dos contrários" que se cria entre um centro melhor dotado em equipamentos urbanos, em renda e em contribuição fiscal, e um centro próximo com nível de vida muito mais baixo, como Diadema.

Uma outra vertente da reformulação do princípio do local diz respeito a estratégias, desenvolvidas pela classe média em determinados contextos urbanos.

OS "REDUTOS" DE CLASSE MÉDIA URBANA

Empiricamente, a especificidade da atuação, acima indicada, refere-se a um complexo de interesses, sediado no âmbito de alguns centros urbanos. Convergem eles para a preservação do bem-estar e da qualidade de vida de determinados segmentos da população, predominantemente os de classe média. Ainda que se reconheçam as dificuldades com que se depara tal conceituação, está se admitindo que o grupo social em questão tem apresentado denominadores comuns, quanto a aspirações de vida urbana. Expressam-se através da ideologia de uma cidade onde reina uma ordem harmoniosa e sem conflito, e onde se viabiliza uma racionalidade administrativa capaz de assegurar a eficiência do trabalho.

Tais características remetem ao papel que determinados centros urbanos passam a exercer em alguns contextos regionais, envolvendo a articulação entre mercado de trabalho e aglomerados vizinhos que a ele se subordinam através de deslocamentos diários de mão-de-obra. Numa primeira análise, pode-se considerar que esse padrão de organização espacial está geralmente associado a importantes modificações da economia local/regional, que acarretam polarização de atividades e de recursos em certas cidades e esvaziamento de funções tradicionais em outras localidades e no setor rural. Constitui, assim, um formato territorial específico, a partir da capitalização de recursos que alguns centros passam a deter, enquanto aglomerados próximos enfrentam precárias condições de existência. Tal configuração não corresponde à de aglomerações urbanas propriamente ditas, uma vez que não implica continuidade do tecido urbano entre a cidade central e as localidades que a ela se articulam, separados que são pela ocupação rural ou por vazios. Trata-se de processos de "satelitização", que propiciam a transformação de centros periféricos em núcleos-dormitório, sem

as “vantagens”, em termos de opção, que a aglomeração metropolitana é capaz de oferecer.

Tais processos são particularmente visíveis em torno de importantes centros do Sudeste-Sul. Merecem referência as articulações que se mantêm no Estado de São Paulo: entre São José do Rio Preto e Nova Granada; entre Limeira e Itacemópolis e Cosmópolis; entre Rio Claro e Santa Gertrudes. São José do Rio Preto, por exemplo, acusou, em 1988, uma receita maior do que a despesa; mais de 90% de seus quase 260 000 habitantes contam com saneamento básico e luz elétrica; as favelas existentes foram extintas e sua população assentada segundo o projeto Nossa Terra, que ofereceu terrenos dotados de casas de alvenaria e próximos ao centro. Citam-se, também, as ligações de Nova Friburgo (RJ) com Bom Jardim (RJ) e Sumidouro (RJ) ou as de Juiz de Fora (MG) com Matias Barbosa (MG). Na Região Sul, exemplifica-se com Maringá, terceiro centro urbano do Paraná, com população superior a 200 000 habitantes, que não tem apresentado sinais de desemprego ou de favelização, tampouco uma prefeitura deficitária, como ocorre na maioria dos municípios brasileiros. Em contrapartida essa situação se encontraria, principalmente, em Sarandi (PR), constituída em núcleo-dormitório daquela importante cidade e local de moradia da população de baixa renda.

Trata-se, portanto, de um processo de intensificação da criação de valor no espaço, positivo na cidade central e quase sempre negativo nos núcleos subordinados, inseridos em tal associação. No centro principal manifestam-se preocupações com a preservação ambiental e com medidas para sanar inadequações do uso do solo urbano, representando necessidades novas, que favorecem a expansão de várias atividades, inclusive daquelas que formulam planos-diretores para a cidade. Verificam-se, assim, tendências à sua especialização em serviços de nível elevado.

A idéia de uma “colonização urbana” parece adequada para muitos dos casos apontados, bem como a imagem do Reduto do Bem-Estar, que se opõe aos centros satelitizados, progressivamente despojados, quer de seus símbolos e especificidades urbanas, quer de sua capacitação fiscal. Agravam-se, deste modo, as dificuldades de conseguir melhoria nos serviços públicos e na instala-

ção de equipamentos de consumo coletivos. Estima-se, assim, que as localidades de população de baixa renda não contam com demanda solvável, o que acarreta, necessariamente, conseqüências negativas para a produção capitalista. Tal demanda estaria porém assegurada no “reduto”, onde o fornecimento de bens e serviços conta com salários e renda mais elevados.

Providências diversas têm sido tomadas no sentido de preservar a condição de “reduto”, com vistas a evitar a favelização e a irrupção da pobreza naquelas cidades. Em algumas, assinala-se o papel da maçonaria, empenhada em zelar pelos bons costumes, mediante o controle do ingresso de elementos considerados indesejáveis. Veja-se, também, o exemplo de Marau (RS), onde se opera verdadeira triagem da população que busca emprego na cidade, a partir de critérios de qualificação e adestramento adequados para as necessidades locais. Ou o exemplo de Novo Hamburgo (RS), cuja prefeitura instituiu um serviço de patrulha para inspecionar e impedir a vinda de novos residentes para a cidade. Por sua vez, a Prefeitura de Nova Friburgo (RJ) estabeleceu tarifa igual à do município para alguns ônibus intermunicipais, a fim de evitar a favelização naquela cidade.

O processo social “defensivo”, desenvolvido nesses centros urbanos, teria, na sua lógica urbanística, uma analogia com o modelo de Brasília. Com se sabe, o Plano Piloto tornou-se, cada vez mais, reduto da população de alta renda, dado o preço exorbitante alcançado pela moradia e a especulação desenfreada, combinados à predominância da circulação de veículos particulares, em face da precariedade do transporte coletivo. A expulsão de favelas e de invasões dessa parte da cidade tem representado uma preocupação constante do governo local. Cabe lembrar, como exemplos, os programas do Retorno com Dignidade, apoiado na oferta gratuita de passagens de volta, e do Entorno com Dignidade, propostos na administração de José Aparecido de Oliveira. Paralelamente, assiste-se ao deslocamento de parcelas da população de classe média para cidades-satélites, como Guará, no que se fazem acompanhar pelo empreendimento imobiliário. Por sua vez, novos centros vêm sendo construídos a distâncias muito maiores do núcleo central, destinados à população de baixa renda. É assim que, desde a funda-

ção de Brasília, a população do Plano Piloto acusou crescimento de 49%, enquanto nas cidades-satélites o aumento foi de 189%.

Essa lógica urbanística do “reduto do bem-estar” também encontra expressão nas maiores metrópoles do País. Em São Paulo, a administração Jânio Quadros foi claramente direcionada para a “limpeza” e embelezamento da chamada “cidade legal”; as prioridades concedidas ao desfavelamento, a obras viárias e a outras medidas favoreceram a empresas do grande capital privado, em detrimento da saúde, habitação e diversos setores da área social, tendo, em contrapartida, o ônus da crescente dívida pública (Szmrecsany, M.I. e Meyer, R.M. Prosper, 1989). Veja-se, ainda, o êxito conseguido com a remoção de favelas, erigidas na Cidade Jardim, para um conjunto habitacional situado a 35 quilômetros do centro, no bairro de Campo Limpo, remoção essa que havia sido tentada, sem sucesso, em administrações anteriores. A lei do solo criado, implantada no governo Quadros, veio ao encontro de iniciativas como essa, à medida que acertou a troca de terrenos e a autorização para construções acima do gabarito oficial com empresários que construíssem conjuntos habitacionais para os moradores de áreas invadidas. Merecem, também, menção as iniciativas de revalorização do centro da cidade, estimulada pela redução de 50% do imposto predial e territorial urbano (Decreto-Lei n.º 10.519, de 1988). A imagem ou a busca do “reduto” encontrou igualmente expressão no plebiscito que colocou em pauta a separação da Barra da Tijuca do restante do Município do Rio de Janeiro, sem lograr êxito.

Mas é preciso considerar que a concepção do “reduto do bem-estar” não se restringe ao discurso de uma ideologia de classe média. No tocante às regiões metropolitanas mencionadas, pode-se levar em conta que esse formato urbano vem ao encontro da necessidade de controle social, como decorrência da crescente organização de movimentos sociais, o sindical em particular. Parte-se da idéia de que a estruturação do “reduto” favorece a segmentação do processo de trabalho, permitindo a concentração de atividades novas, de terciarização e de níveis superiores de administração e de gestão no núcleo central.

A territorialidade que se produz, neste contexto, decorre, precisamente, de uma apropriação e de um consumo específicos do es-

paço, constituído em um domínio compartimentado por determinadas relações de poder.

Algumas questões de natureza teórica levam a assinalar os seguintes pontos:

- em primeiro lugar, pode-se admitir que essa territorialidade se referencia a conceitos de segregação sócio-espacial, que se expressam em mecanismos explícitos de seletividade: a de usuários urbanos, detonada pelos custos do mercado fundiário e imobiliário, que acarretam redução da oferta de terras para a população de baixa renda e favorecem a concentração da propriedade (Smolka, H., 1986); seletividade na reprodução da força de trabalho, através do cerceamento de seu acesso aos meios de consumo coletivos, utilizados, por vezes, como instrumento de coerção e de cooptação, ou seja, como elementos de dominação; e

- cabe, também, considerar que o reduto pode representar um novo patamar para a ação combinada entre capital imobiliário e Estado, que vem rebater nos conhecidos processos de acumulação, implicando valorização/exclusão social (Torres Ribeiro, A. C., 1986). Com efeito, cidades do interior paulista, algumas já citadas, têm apresentado grandes oportunidades para a construção civil, compreendendo tanto a produção de mansões e de crescimento vertical, como a de equipamentos de lazer, cultura e outras atividades.

Nessa ordem de idéias, cabe ainda considerar se o “reduto” não estaria correspondendo a uma administração local do excedente populacional. Ou seja, questiona-se até que ponto seria aí identificada, de um lado, a reprodução da experiência de longa data vivenciada no País, referenciada ao controle estatal sobre a relação população/território. De outro lado, discute-se até que ponto o processo estaria apresentando analogias com o esquema de grandes agências setoriais, que têm redefinido a marginalidade social em moldes mais perversos do que aqueles vigentes no período desenvolvimentista; ou seja, a contabilização da população é efetuada como custo e não como recurso que deva ser integrado (Vainer, C., 1989).

Tais considerações levam, portanto, a colocar em pauta a relação dessa territorialidade com o movimento do capital. Uma primeira observação diz respeito à associação que o binômio “reduto/satelitização” mantém com pressupostos do lucro capitalista. Com efeito, enquanto mercado principal de trabalho, a cidade central representa um *locus* de acumulação, que se consubstancia na concentra-

ção geográfica de recursos de produção e de população, na privatização da terra, na posição estratégica perante a circulação e assim por diante. Questiona-se até que ponto esse formato urbano vem responder a um requisito da dinâmica do capital, como é o da transformação permanente, que envolve a ampliação de espaços destinados à produção e o respaldo da generalização conquistada pela circulação. Questiona-se, também, até que ponto o “reduto” representa uma criação de valor no espaço, partindo da idéia de que a concentração e a fixação do trabalho constituem fonte de valor.

Mas vale, ainda, colocar em causa se esse formato urbano, que pode corresponder a uma frente de expansão territorial do capital, facultada pelos meios de comunicação desenvolvidos pela industrialização, não sustenta, sobretudo, o capital na sua forma comercial. Torna-se, assim, possível presumir que o reduto de classe média urbana expressa uma ampliação desses grupos na sociedade brasileira, associada a uma diversificação da divisão social do trabalho, que remete à expansão do terciário como elemento de progressão do capital. A esse propósito, cabe lembrar que, no Rio Grande do Sul, a Associação de Jovens Empresários tem enfatizado o privilegiamento do setor serviços na condução da economia nacional, o que, de certo modo, entraria em sintonia com a conotação internacional adquirida pela atividade bancária, pela informática e outras.

Contudo, é preciso, por outro lado, verificar até que ponto o “reduto” representa um novo estágio de produção do capital ou se, ao contrário, sinaliza uma situação de crise, em que a valorização do capital se faz a expensas de uma intensa exploração da força de trabalho. Na Califórnia, por exemplo, empreendimentos urbanos, que mostram analogia com a imagem excludente do “reduto”, têm sido referenciados à expansão do capital financeiro, evocando mecanismos de acumulação primitiva, com a “produção de valores absolutos excedentes” (Davis, M., 1989). Tratar-se-ia, assim, muito mais de uma expressão de crise do que de um efetivo progresso do capital, escudado que está no esforço de “polarizar espaços radicalmente antagônicos” (Davis, M., 1989). O “reduto” sinalizaria, portanto, uma disputa em curso, acerca de recursos escassos da sociedade.

Tais enfoques permitem reconhecer o privilegiamento relativo de cidades de porte médio das regiões mais desenvolvidas e o

papel específico que desempenham como uma tendência da urbanização. Tendência essa que leva a considerar o significado que detém frente a perspectivas de ordenação do território. Alguns questionamentos devem ser levantados nesse tocante. Alude-se, por exemplo, ao papel que “redutos” podem desempenhar no controle dos preços agrícolas na origem e na oferta de oportunidades para a grande empresa agropecuária. Alude-se, também, ao papel de controle do território, que tem caráter político, ideológico e estratégico, contrariando sua representação como mero ponto de apoio de um processo de povoamento (Preteceille, 1988).

Tais considerações fazem levantar, também, questões referenciadas a problemas de gestão.

Articulado, como se viu, a estratégias de classe média, esse “modelo urbano” tem lugar, principalmente, nas regiões mais desenvolvidas do País. Mas processos de segmentação da força de trabalho podem ser identificados em outras partes do Território Nacional: na Amazônia, por exemplo, o Projeto Ferro Carajás abrigou os elementos mais categorizados numa verdadeira cidadela planejada e defendida, deixando a força de trabalho menos ou não qualificada amontoadas ao redor, em condições precárias de vida.

Estruturada pela associação que se estabelece entre cidade central e satélites, a territorialidade do “reduto” compõe uma só unidade. Unidade essa que deve ser levada em conta para objetivos de governabilidade, bem como para o efetivo dimensionamento de certas cidades, que não deveria se restringir ao tamanho urbano definido, apenas, segundo limites legais.

Em termos de gestão, importa assinalar que a atuação dos centros em análise é produto de um “combinado” de múltiplos agentes, sediados no núcleo central; esse tipo de atuação se superpõe a diferentes administrações municipais, instrumentalizando a maximização do controle, exercido pela cidade principal.

Quanto ao processo de satelitização, ao qual vêm sendo submetidos alguns centros urbanos, é preciso observar vertentes distintas.

Um lado perverso pode ser reconhecido na deterioração das condições de vida das localidades afetadas, convertidas em repositório de uma força de trabalho que, geralmente, presta serviços de baixa remuneração e produtividade nos principais mercados de trabalho urbanos. Tomando como exemplo a

Região Metropolitana do Rio de Janeiro, verifica-se que no seu entorno se encontram aglomerados, cuja mão-de-obra se vê obrigada a percorrer grandes distâncias para atingir o centro de suas atividades. Aliado ao custo de transporte, esse fato leva os trabalhadores a pernoitar na metrópole e frequentemente ao relento, só retornando ao convívio familiar no final da semana. São os “desabrigados” com e sem casa, sendo a moradia destes últimos o espaço sob viadutos e marquises da cidade.

Uma outra vertente reporta-se ao fato de que as demandas de camadas de baixa renda seriam de natureza diversa das de classes médias urbanas, o que rebanaria na condição excludente do “reduito”. Parte-se da idéia de que aquelas últimas buscam principalmente “benefícios marginais na qualidade de bens e serviços públicos”... (Boschi, R. R., 1982), enquanto as primeiras apresentam, como reivindicação principal, a posse da terra, fartamente ilustrada pelas invasões. Assim, as demandas da classe média são qualificadas de distributivas, enquanto as das classes menos favorecidas são caracterizadas pela natureza redistributiva (Boschi, R. R., 1982).

Mais uma vertente do processo de reduito/satelitização diz, porém, respeito à desconcentração da indústria para localidades vizinhas. Têm-se exemplos em Bauru, com relação a Agudos, em Limeira, no tocante a Artur Nogueira, ou em Blumenau, com respeito a Rio do Sul, Brusque e outros centros. Trata-se de uma estratégia de obter mão-de-obra mais barata e menos reivindicadora, em função mesmo de sua dispersão geográfica; representa, além disso, um meio de preservar a qualidade de vida, evitando o afluxo populacional para a cidade principal. A presença da indústria nesses aglomerados pode contribuir para aumentar a arrecadação fiscal e para uma possível melhoria do equipamento urbano local. Contudo, a implantação, por vezes, de um único estabelecimento gera situações de excessivo controle sobre a vida da população, dados os laços de dependência que se criam com aquela fonte principal ou exclusiva de emprego.

Essa variedade de relacionamentos entre cidade central e localidades satélites faz ressaltar a necessidade da análise de diferentes tipos de “reduitos”, desde os que comportam uma satelitização industrial, até os que articulam núcleos-dormitório e centros meramente residenciais; além disso, é preciso conside-

rar a situação econômica e social dos lugares envolvidos, que até pode ser de certa ascensão, induzindo ao crescimento populacional, ou de declínio, implicando também mudança no perfil demográfico local.

Mantida essa tendência da urbanização, algumas questões devem ser levantadas.

Uma primeira colocação faz pensar que a acentuação da imagem excludente do “reduito”, principalmente na metrópole, pode reverter na ocupação de uma parcela avantajada de seu território por invasões e autoconstrução, formando um cerco cada vez mais apertado a um limitado setor modernizado, suporte das classes privilegiadas e das funções urbanas de maior importância.

Uma outra questão reporta-se ao papel que esse formato urbano vai desempenhar frente a políticas de descentralização que foram preconizadas pela nova Carta Constitucional. De imediato, vale admitir que terão repercussão distinta, seja em função das diferenças de estrutura antes indicadas, seja até mesmo em função dos partidos políticos que se encontram à frente do governo local.

Mas, além disso, vale considerar que a cidade central, enquanto núcleo mais populoso e, geralmente, mais propenso ao acesso e obtenção de recursos, é, também, o que exhibe aptidão maior para absorver atribuições e competências, para reunir novos órgãos e entidades. Devem ser, portanto, levadas em conta diferenciações relacionadas ao processo histórico de cada centro, bem como o tamanho, a posição geográfica, a proeminência política de elementos-chave do local e outras qualificações.

Para os centros menores, desprovidos de iguais requisitos e possibilidades, a viabilidade de sustentar uma condição de autonomia parece cada vez mais remota, o que propicia sua inserção em processos de satelitização junto a cidades mais importantes das imediações. Tais perspectivas fazem erguer dúvidas a respeito da eficácia de políticas de descentralização, no sentido de superar situações de segregação sócio-espacial. Estudos diversos têm assinalado que pressupostos neoliberais presentes nessas políticas acabam por privilegiar, apenas, certos setores da vida local, o que resulta em fragmentação de necessidades e demandas sociais.

É preciso ainda observar que o padrão do reduito faz colocar em questão o modelo dos dois circuitos da economia, apresentado por Santos (1979). Ou seja, questiona-se até que ponto a dualidade entre riqueza

e pobreza, nele embutida, implica relações de interdependência, não se revestindo, portanto, de uma conotação rígida. Sob tal enfoque, caberia analisar a maneira pela qual o setor da pobreza e da satelitização se insere nos circuitos inferiores e superiores da sociedade local. Uma questão importante seria, por exemplo, conhecer se as atividades desenvolvidas por essa população na cidade principal propiciam margens de lucro ou representam simples estratégias de uma sobrevivência precária, que tendem, freqüentemente, a desaparecer. Presume-se, porém, que as articulações com os mencionados circuitos da economia apresentem visibilidade maior nas grandes aglomerações urbanas. Entende-se com isto que nos redutos correspondentes a cidades de porte médio tais inter-relações devem ser menos intensas, a partir mesmo de um acesso mais restrito à vida urbana do centro principal, dificultado pelo próprio esquema rígido de transporte entre local de residência e local de trabalho.

Cabe, por fim, questionar a possibilidade de difusão de uma classe média urbana como tendência homogeneizadora da sociedade, que, também, na França, parece ter se revelado ilusória (Preteceille, 1988). Cumpre, portanto, desvendar tendências que emergem de situações reais do quadro urbano do País e que podem travar a realização de uma efetiva prática democrática.

Um termo conclusivo dessa parte do trabalho leva a abordar ainda que sumariamente, características de governabilidade e de legitimidade que os exemplos apresentados permitem aferir, em consonância com a proposta inicialmente colocada.

No caso metropolitano, uma vez que não se reportou a um governo dotado de autonomia, definindo-se, sobretudo, como um ente administrativo, cabe colocar em pauta até que ponto podem lhe ser atribuídos ou negados requisitos de governabilidade e de legitimidade. É possível admitir que tais características ainda estejam aí embrionárias, à medida que se considera que a estrutura metropolitana apresenta potencialidades de efetivação da democracia e da prática de cidadania, como se mencionou em outra parte do presente estudo.

Já nos exemplos seguintes, referenciados à atuação da indústria, de um governo municipal e a estratégias de classe média urbana, governabilidade e legitimidade parecem ter encontrado um equacionamento relativo. Com efeito, trata-se de práticas de poder

nas quais é possível identificar o objetivo de evitar problemas de uma urbanização descontrolada que tem sido uma constante no processo nacional. Nesse contexto, a governabilidade se afirma em pressupostos de modernidade, enquanto a legitimidade estaria estrategicamente assegurada através de uma política de controle territorial. Mas um e outro atributo inscrevem-se nas características excludentes e segregacionistas do sistema social vigente, proporcionando e garantindo qualidade de vida superior, além de condições harmoniosas para o desenvolvimento do capital, num domínio circunscrito. Tais contingenciamentos levam, porém, a colocar em questão até que ponto a legitimidade se torna relativizada nessa forma de governabilidade.

As considerações apresentadas, que se reportaram principalmente a um quadro conceitual, conduzem à temática do poder local e de sua expressão territorial, que constitui a parte final do presente texto. Pretende-se nele privilegiar a vertente pragmática dessa análise, na medida do subsídio que pode oferecer à implementação de planos diretores pelos municípios, particularmente em função da ênfase que empresta à questão de suas territorialidades efetivas.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PODER LOCAL

Primeiramente, parece válido reportar-se ao âmbito do município, em face da revitalização que veio a auferir com a nova Carta Constitucional e em face da imagem que conquistou como representação do local. Tal enfoque leva a identificar poder local com poder municipal, dado o papel que é atribuído ao município como *locus* da participação ampla e direta da população. Vale dizer que, no contexto de sua revalorização, estão compreendidas uma premissa de descentralização, assumida como instrumento de democratização, e uma premissa de participação, admitida como um meio de realização da cidadania.

Essa postura encontra particular respaldo no modo pelo qual o município foi contemplado na recente reforma tributária. Efetivamente, enquanto a União registrou perda de recursos fiscais, estimada em 17% para 1988, os governos estaduais deverão auferir aumento de 13% da receita e os governos

municipais um acréscimo de 30% (Serra, J. e Afonso, J. Roberto, 1989). Além disso, as regras do jogo, definidas pela Constituição, enfatizam a capacidade de gerar recursos próprios, como meio imprescindível para assegurar maior autonomia de decisão aos chamados governos subnacionais, que incluem estados e municípios. Requisitos esses que, afinal, se compatibilizam com propósitos de descentralização e de consolidação da esfera de decisão local. Estão aí compreendidas medidas referentes, não só à descentralização de tributos, como a de encargos, bem como a incumbência de formular leis complementares e outros atos.

No entanto, certas injunções devem ser levadas em conta. Primeiramente, é preciso salientar que o sucesso das finanças municipais, como afirmam os autores acima citados, vai depender não só da própria competência de produzir tributos como da capacidade de transferência de parcelas do imposto de renda, do imposto sobre produtos industriais e do imposto de circulação de mercadorias e serviços, por parte da União e dos estados. Deve ser, porém, observado que estes mecanismos de transferência não significam, necessariamente, o crescimento do "bolo"; ao contrário, é de se prever que a redução de recursos da União venha a resultar em diminuição de fluxo para os níveis subnacionais. Cabe portanto considerar que a política de descentralização pode estar sujeita a cortes em convênios federais estabelecidos com estados e municípios. Vejam-se as medidas que estão sendo cogitadas para eliminar o aval da União nos empréstimos efetuados por aquelas entidades. Faz-se, assim, necessária a conscientização de que a pressão pelo desmembramento estadual e municipal, visando a um aumento na distribuição de recursos, talvez seja fruto de uma interpretação apressada dos dispositivos constitucionais.

Importa, ainda, ressaltar que, de maneira geral, a máquina administrativa municipal dispõe de pouca experiência para absorver o elenco de inovações que estará em curso, após o prolongado período de ostracismo político. Igualmente plausível é a expectativa de que os recursos disponíveis venham a ser, em grande parte, consumidos pelo crescimento do aparelho de governo, prática tradicional que não deve ser menosprezada, ou até mesmo aplicado em campanhas eleitorais. Vale, portanto, supor que objetivos de concretizar uma efetiva descentralização,

compreendendo controle de recursos e capacidade de decisão e garantindo, deste modo, a vigência de um "poder local", devem alcançar um número reduzido de municípios, supostamente aqueles que já dispõem de base econômica e financeira mais consolidada. Configuram-se, também, como os lugares preferenciais para investimentos, dada a presença de uma demanda solvável, capaz de atrair aplicações em serviços públicos e equipamentos de infra-estrutura.

Essas colocações levam a questionar a "indiferenciação" dos municípios brasileiros, subjacente ao dispositivo constitucional, que estabeleceu a elaboração da Lei Orgânica e do Plano-Diretor para unidades que apresentem cidades de 20 000 habitantes e mais. Impõe-se, assim, a necessidade de organizar uma tipologia de municípios brasileiros, capaz de atender, eficazmente, a demandas do planejamento territorial, estipulado pela Constituição, e a políticas de descentralização, que visam, em tese, à consolidação de um poder local. Vale até mesmo questionar se todos os municípios incluídos naquele critério têm condições de aplicar um plano-diretor.

Tais considerações sinalizam, portanto, para a relativização da autonomia do município e de sua instância como poder local.

Uma segunda ordem de injunções leva a assinalar, ainda que de maneira sucinta, algumas colocações a respeito de implicações ideológicas contidas no ideário da descentralização e da participação. Alude-se, em particular, a interpretações que assinalam a conexão entre mudanças sofridas pelo Estado Nacional - submetido à globalização da economia e à crescente incapacidade de atender a demandas punctuais - e processos de fortalecimento da escala local. Neste enfoque, a política de descentralização é considerada, antes de tudo, uma válvula de escape para a crise fiscal do Estado Central, caracterizada na falta de recursos e de meios institucionais para atender a pressões políticas e sociais novas. Ou seja, a descentralização representaria uma forma de retirar funções pertinentes ao Estado e delegá-las ao nível local, que passa, também, a enfrentar os respectivos ônus. Coloca-se, portanto, em pauta a legitimidade do Estado e sua descaracterização como órgão público.

Quanto ao sentido da participação, alude-se, precisamente, ao papel que representa na legitimação do discurso do Estado do Bem-Estar e de seu aparato burocrático, contribuindo para mascarar a essência dos con-

flitos sociais. Cumpre, portanto, levar em conta as práticas de cooperação de movimentos sociais participativos por interesses hegemônicos da sociedade, a partir mesmo de mecanismos que redundam em certa homogeneização e regulação de sua atuação. Trata-se, portanto, de diretrizes que se opõem às diferenciações emanadas de processos e de atores reais, capazes de apresentar padrões próprios de participação. Exemplo significativo, apesar de retroativo, faz recorrer ao Rio de Janeiro do início do século, quando o comportamento participativo da população se manifestava na religião, nas grandes festas e na assistência mútua.

Tal seqüência de idéias serve de moldura para uma discussão a respeito do poder local. Duas posturas de natureza oposta podem ser assinaladas: uma que aponta para sua inviabilidades e outra que admite suas possibilidades.

A postura crítica refere-se, a rigor, à inviabilidade de um poder local em regime capitalista, a partir da idéia de que esse nível não dispõe de espaço próprio de atuação, subordinado que é a decisões e ações, cujas determinações escapam de seu controle, ligadas que são a interesses nacionais ou internacionais (Corraggio, 1988). Nessa perspectiva, a esfera local nada mais seria do que mero suporte de instâncias superiores de gestão. Denuncia-se, assim, o discurso que identifica a política de descentralização a uma prática democrática, partindo da premissa de que encerra, na realidade, um conteúdo fragmentário, que contraria a concepção de um projeto global para o País. Sob tal enfoque, diretrizes políticas que têm preconizado a possibilidade de um poder local, escudado numa autonomia de decisão, estariam atendendo, primordialmente, a interesses hegemônicos da sociedade, de caráter neoliberal. Tratar-se-ia, assim, de um projeto que implica a debilitação do Estado, enquanto expressão de poder nacional, impedindo sua reformulação em bases legitimamente democráticas. De acordo com o autor acima citado, o desenvolvimento de um poder local só teria possibilidade de êxito em regimes de base popular.

O gerenciamento da grande indústria, que se subordina, de modo explícito, a decisões exógenas ao local, seria um exemplo da argumentação anteriormente levantada. Cabe, assim, reconhecer a falta de condições para a vigência de um poder local em Pirai, enquanto município de economia deprimida,

submetido ao domínio da fábrica de papel Pirahy, que é regida pelos interesses de uma empresa multinacional, a Companhia de Cigarros Souza Cruz.

Uma postura distinta reporta-se a interpretações que admitem a viabilidade de um poder local, mesmo em economia capitalista, ainda que articulada a instâncias de hierarquia superior de dominação. Assinala-se, por exemplo, como um componente significativo daquela escala, o suporte de bases sociais, representadas, principalmente, por elites, grupos econômicos e instituições tradicionais, a que se associa, por vezes, a emergência de movimentos sociais. Assinala-se, também, o papel da ideologia da comunidade e da unidade territorial, como elementos relevantes na caracterização de um poder local, particularmente quando apoiados num grau de autonomia financeira e administrativa auferido pelo seu governo.

Tais colocações demandam, seguramente, estudos aprofundados a respeito de estruturas sociais, o que excede os limites deste trabalho. Conforme referência inicial, pretende-se, tão-somente, remeter a exemplos apresentados no decorrer do texto e a outros mais, no sentido de contemplar, sobretudo, aspectos políticos do poder local. Aspectos esses referenciados, particularmente, à autonomia desenvolvida a nível municipal e a condições existentes de conflito, latente ou aberto.

No comentário a respeito da atuação da Prefeitura de São Caetano do Sul, aludiu-se ao grau de autonomia de que se tem investido a gestão administrativa e financeira do município. Mas outras situações também merecem menção. Vale, assim, citar, em primeiro lugar, as experiências comunitárias e de autogestão que tiveram lugar em alguns municípios, como Lages (SC), Toledo (PR), Prudente de Morais (MG) ou Boa Esperança (ES); os êxitos iniciais conquistados, que obtiveram grande repercussão nos anos 70, não lograram, porém, se manter, segundo as propostas originais.

Mais recentemente, cabe apontar os exemplos de governo municipal levados a efeito por partidos de esquerda, que se têm proposto a desenvolver condições inovadoras de poder local. Debates e trocas de experiências de administrações populares, encetadas por prefeituras brasileiras e as de vários países (Seminário Internacional sobre Poder Local e Participação Popular, São Paulo, 1988), reafirmaram a possibilidade de exercício de poder com participação efetiva da socieda-

de, mesmo quando há escassez de verbas. Nessa oportunidade, foi salientada a importância de selar o compromisso popular e a transparência na administração, consagrando possibilidades de aparecimento de novos atores e de imprimir novos rumos na estrutura de poder.

Com respeito a exemplos brasileiros, cabe aludir a algumas iniciativas. Uma primeira menção cabe a de Fortaleza (CE), denominada de Administração Popular, o Povo no Governo, que se propôs a combater práticas tradicionais de empreguismo e de clientelismo e à utilização do mutirão, com vistas a reverter situações de inadimplência financeira do município. A socialização do poder e a democratização das decisões tornaram-se lema da Prefeitura de Vila Velha (ES), cuja direção foi delegada a um Conselho Comunitário, eleito pelos bairros, ao qual cabe a definição do orçamento municipal e da prioridade de obras públicas, entre outras atribuições. Por sua vez, o atual governo do Município de São Paulo tem se orientado para a descentralização administrativa, que vem incentivar a organização local da sociedade. Visa, assim, a converter cada distrito numa unidade semi-autônoma de prestação de serviços municipais e de administração de problemas na instância mais próxima à comunidade.

Sabe-se, porém, das dificuldades enfrentadas por esses governos, que apresentam práticas de poder ainda pouco amadurecidas no País. O malogro da experiência de Fortaleza encontrou variadas razões, desde as dificuldades de obtenção de recursos federais e estaduais, até a oposição ferrenha de forças tradicionais da política cearense, além da possível reação machista a um governo conduzido por mulher. Já o exemplo da capital paulistana, apesar dos percalços enfrentados, em que a dívida pública legada da administração Jânio Quadros representou um dos maiores ônus, tem revelado tendências de crescente consolidação. Pôde, assim, o governo atual exibir como marca registrada a mensagem de "governo democrático e popular da cidade de São Paulo", que figura em placas de obras da prefeitura. Não é também por mero acaso que essa administração tem se mostrado uma das mais ativas lideranças na organização em curso de uma Frente Nacional de Municípios, voltada para a obtenção de maiores recursos e de maior poder, particularmente justificados em fases de recessão.

Conforme anteriormente indicado, um outro componente político, que se referencia ao poder local, diz respeito a condições de conflito, latente ou aberto, que será inferido dos exemplos apresentados. Parte-se da idéia de que o conflito é inerente às relações capital/trabalho e de que sinaliza uma capacidade de mobilização e resistência da população "local". Considera-se, assim, que as implicações dessa tensão, seja através de sua exacerbação seja pela via da negociação, constituem, juntamente a manifestações de outros interesses, uma representação de poder, o poder local.

Tal ambiência é encontrada em lugares onde atua a grande indústria, e precisamente aquela cuja sede de decisões e de determinação, ou seja, cuja instância superior de gestão pode encontrar-se fora de seu domínio territorial imediato. Caberia, desta forma, reconhecer nos confrontos que se estabelecem entre o movimento sindical e a empresa, em São Bernardo do Campo, ou nas fortes tensões que se desenvolvem entre peões e garimpeiros e o empreendimento Ferro Carajás, elementos que participam da estruturação de um poder local. Manifestações de conflito aberto remetem, também, à reação, já comentada, que habitantes dos Municípios de Duque de Caxias e de Macaé levantaram contra a instalação do pólo petroquímico em seus territórios. Não teria sido, assim, por mero acaso que o prefeito de Macaé, dada a experiência negativa vivenciada com a presença da PETROBRÁS, propôs a integração do município à Região dos Lagos, o que representaria uma expectativa de reabilitá-lo como área de turismo e de lazer.

Outros exemplos também fornecem informação a respeito do potencial de conflito e de seu papel na estruturação de um poder local. Alude-se a situações em que tanto podem ser identificadas estratégias de administração dos confrontos, como posições de resistência das populações envolvidas. No tocante aos "redutos" de classe média urbana, vale admitir que a dispersão de contingentes de baixa renda para localidades próximas oferece dupla vantagem: de um lado, contribui para a valorização positiva do capital no centro principal de atividades; de outro lado, viabiliza a diluição do conflito social e a limitação do poder de barganha da força de trabalho, no que se confirma o papel estratégico do espaço.

Mas é preciso considerar ainda as reações distintas que podem ocorrer nas locali-

dades envolvidas na satelitização. Em algumas delas, conformismo e resignação acompanham um processo de pauperização e de progressiva marginalização social, que frustram as possibilidades de reação. Em outros casos, podem eclodir resistências diversas: desde as que se traduzem em violência e distúrbios, nem sempre politicamente conseqüentes, a exemplo das depredações de conjuntos habitacionais, até as que resultam em maior conscientização política e na obtenção de êxitos. Evidenciam-se, assim, condições de conflito aberto, a despeito das medidas preventivas tomadas com a dispersão da força de trabalho.

Veja-se o exemplo da reação de habitantes de Bom Jardim (RJ) à transformação da cidade em mero centro dormitório de Nova Friburgo. Através da imprensa local, sua população tem denunciado que a concessão da mesma tarifa de ônibus, entre percurso intermunicipal e municipal, é largamente compensada pelo aumento de arrecadação do ICMS em Nova Friburgo, onde o atendimento para uma área maior do que a de seus limites legais, assim facilitado, proporciona aumento de serviços e de equipamentos urbanos, e onde não há favelas.

Possibilidades de administração do conflito também se apresentam, revelando que as situações analisadas não são necessariamente estáticas e irreversíveis. Retomando o exemplo da atuação das cidades "reduzidas", mencionou-se que a segmentação da força de trabalho, viabilizada na satelitização de localidades, representou um modo, por vezes perverso, de diluir tensões; mas tal atuação não descartou iniciativas de desconcentração da indústria para alguns daqueles centros. Vale colocar em pauta até que ponto esse agregado urbano, que implica uma territorialidade específica, tem representação como poder local, sob o domínio de parcelas hegemônicas da sociedade.

A preocupação com a administração do conflito ou com sua eventual ocorrência está certamente implícita em planos concernentes ao pólo petroquímico do Rio de Janeiro. Por um lado, observa-se que a área selecionada em Itaguaí (RJ) deverá bloquear, de algum modo, a expansão urbana da sede do município. Medida essa que pode ser interpretada como tática espacial preventiva contra a formação de um temido caos urbano, como ocorreu em Camaçari (BA). Cogita-se, além disso, de eliminar possíveis focos de atrito, através de um plano de rápida re-

moção de alojamentos provisórios de mão-de-obra, que deverão se instalar junto ao pólo. Para tanto, prevê-se a construção de moradias em locais mais distanciados.

Acresce que é em torno da preocupação com a administração do conflito que se pode interpretar o papel que foi recomendado para a empresa do pólo petroquímico do Rio de Janeiro. O estudo da ENGEVIX, já citado, preconiza para aquela entidade formas de participação na solução de problemas urbanos e sociais, através de convênios com a prefeitura e de subsídios, orientação e assistência técnica para a obtenção de financiamentos destinados à habitação, a obras urbanas e a outras iniciativas. Preconiza-se, assim, maior responsabilidade da empresa no equacionamento das questões locais.

Levantam-se, portanto, expectativas de ampliar esforços da iniciativa privada, no sentido de debelar a implicação negativa do "reduzido", enquanto expoente de segregação social. Um exemplo foi o acordo acertado entre a Usiminas e a Prefeitura de Ipatinga (MG), de que resultou um plano de efetiva urbanização deste município. Cabe também lembrar que, atrás de implantações mais antigas, como as da Companhia Siderúrgica Belgo Mineira, em João Monlevade (MG), da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda (RJ), ou da Krupp Metalúrgica de Campo Limpo (SP), que significaram, precisamente, a produção de "novos locais", estruturaram-se novos municípios e cidades. Citam-se, também, os exemplos de Rio Tinto (PB), de Votorantim (SP) e de Nova Lima (MG), que evoluiu a partir da vila operária da Mineração Morro Velho.

É preciso, porém, considerar até que ponto a ingerência do setor privado significa afetar o efetivo desenvolvimento de um poder local. Alude-se aos casos em que a criação de novos municípios representou, antes de tudo, a consolidação de interesses da empresa. Cargos públicos de direção têm sido freqüentemente preenchidos com seus membros ou com pessoas afins. Veja-se o exemplo de Pradópolis (SP), na área de influência de Ribeirão Preto (SP). A administração do município, cuja vida econômica e social gira em torno da usina de açúcar, está entregue a familiares do empreendimento, os quais têm residência naquela importante cidade do interior paulista e não no território que gerenciam. Tal fato, em última instância, reverte em aumento de poder da empresa e em instrumento de clientelismo junto à mas-

sa operária, garantindo mão-de-obra cativa (Piquet, R. 1987). Coloca-se, portanto, em questão se a cooptação de lideranças do setor trabalho, em troca de concessões materiais, representaria um fator de frustração para a vigência de um poder local, à medida que converge apenas para a consolidação da gestão empresarial.

Os exemplos apontados visam, pois, a considerar as possibilidades que tem o município de constituir suporte político e territorial de um poder local. No tocante a uma atuação de governo, cabe considerar que tal poder se referencia à capacidade de gestão, revelada seja pelo grau de autonomia conquistado seja pelos novos conceitos que se propõe a desenvolver, visando a uma prática democrática. Estabelece-se, assim, nítida diferenciação com municípios que representam, apenas, um *locus* de uma ramificação do poder.

Quanto ao papel do conflito na estruturação de um poder local, admite-se que reside, sobretudo, nas possibilidades de luta e de negociação, nas de avanços e recuos, compreendendo interesses complexos, em aliança ou antagonismo. Considera-se, assim, que são condições que implicam, necessariamente, o desenvolvimento de um contexto democrático. Mas é preciso, por outro lado, observar que possibilidades de conflito podem, num dado momento, detonar a consolidação do domínio de forças tradicionais. Um exemplo recente é o da iniciativa tomada por proprietários rurais do Município de Bagé (RS). Vários pactos foram firmados, com destaque ao de Aceguá, tendo como objetivo principal barrar focos de tensão provocados por invasões dos sem terra, que acarretam desvalorização automática das glebas. Mas o conflito também se refere ao Estado, posicionado como comprador privilegiado de terras, nessas condições. Tal iniciativa, que tem em vista aliciar fazendeiros de outros municípios, tende, assim, a extrapolar de um nível local para um poder de âmbito regional. Vale, portanto, colocar em questão, através desses enfoques, até que ponto o poder local se inscreve “nas representações coletivas acerca dos lugares, que impulsionam sua transformação ou o acomodamento”... (Moraes, A. C. R., 1988).

Mas além das questões até aqui levantadas, que associaram o poder local à base

municipal, cabe levar em conta a sua efetiva territorialidade, que já se fez objeto de algumas referências anteriormente.

De fato, houve menção ao conjunto formado pelos centros urbanos, constituídos “reduzidos” de classe média e suas localidades satélites, como uma territorialidades única. Torna-se válido pensar que a proposta de uma gestão de caráter democrático implica, necessariamente, a adoção de estratégias territoriais menos perversas, mediante a efetiva integração entre as partes segregadas. Integração essa que deve assegurar o direito aos bens e valores desenvolvidos com a urbanização, ou seja, o direito pleno de cidadania.

Por sua vez, vale questionar se um município como São Caetano do Sul pode ser tomado como base de um poder local, independentemente de Diadema, que também integra o ABCD paulistano. A partir dos conceitos de “associação dos contrários” e do “desenvolvimento desigual e combinado”, cabe colocar em causa se aquele último, sede de um conflito aberto entre capital e trabalho, um dos maiores focos de criminalidade no País, não representaria uma “válvula de escape” tanto para São Caetano do Sul como para os demais municípios da área, entre os quais vigoram padrões superiores de qualidade de vida.

Duas hipóteses podem ser levantadas: uma, que assume Diadema como parte integrante do “poder local”, referenciado ao agregado de municípios em pauta; outra, que considera a possibilidade de desdobramento de um poder local em subníveis espaciais, no interior do ABCD paulistano. Neste sentido, tende-se a admitir que o âmbito metropolitano - em particular o das grandes aglomerações - comporta fragmentações, que podem apresentar, por vezes, um perfil específico de poder local. Além disso, é precisamente neste território que se manifestam formas, as mais diversas, de práticas políticas, as quais têm uma representação na luta pelo espaço.

Se, de um lado, organizações populares e experiências comunitárias viram-se manipuladas e freadas por interesses políticos, de outra parte cabe registrar a conquista de certos êxitos. Alude-se, por exemplo, à liberação da favela do estigma de marginalidade e à sua transformação em bairro popular, no Rio

de Janeiro, como fruto da pressão de associações locais de moradores, junto ao setor público municipal. Ainda, nessa cidade, deve ser citado o esforço das quatro mil famílias residentes na favela da Maré em prol da regularização da área, que será efetivada mediante a concessão gratuita, pelo Governo Federal, de certificados de propriedade dos lotes já ocupados. Tal esforço envolveu a mobilização da comunidade no sentido de promover a urbanização, através da construção de casas de alvenaria, de sistemas de água, esgoto e luz elétrica, além de outras benfeitorias de cunho social. Cabe aludir, também, à luta empreendida por habitantes das chamadas Vilas Irregulares, em Porto Alegre, no sentido de obter a legalização de uma ocupação, que teve origem em invasões. No dizer de W. Panizzi (1989), essa busca de legitimação induz ao aparecimento de novas normas jurídicas, consagradas pelo valor de uso de uma população que, deste modo, se opõe à omissão do Estado no atendimento de interesses e demandas sociais. Tal pluralidade de situações, segundo aquela autora, representa um desafio para um planejamento que seja capaz de acompanhar o processo urbano real, bem como a implementação de novas normas jurídicas, que emergem dos limites entre o que é legal e o que é ilegal.

Esse novo contexto social sinaliza para questões afetas à legitimidade do Estado, ou seja, para possibilidades de sua consolidação. Um exemplo pode ser referenciado ao programa de reforma patrimonial da União que está em curso. Considera-se, assim, que a legalização pretendida por assentamentos informais encontra eco no poder público, enquanto instrumento de reforço de legitimação do Estado.

Com essas colocações, visa-se a ressaltar que a territorialidade real, desenvolvida por diferentes práticas de poder, pode extrapolar dos limites municipais. Mas pode, por outro lado, corresponder a um recorte espacial menor, como é o caso dos enclaves inseridos no interior do município, a exemplo de Pirai, com a fábrica de papel, de Votorantim (SP) e outros.

Tal enfoque visa a sublinhar a relevância de articular a aplicação de políticas públicas e do planejamento, em geral, a situações mais próximas do real. Agências da receita federal constituem exemplo de uma atuação que tem se ajustado a uma territorialidade

efetiva; veja-se o caso da de Três Rios (RJ) que abrange os municípios vizinhos de Paraíba do Sul e de Sapucaia, de onde procede mão-de-obra para seu mercado de trabalho.

Mais uma observação é devida a propósito da criação de novas entidades territoriais que a Constituição consagrou como encargo das Unidades Federadas - regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Diferentes questões se levantam. De um lado, vale considerar até que ponto essa estruturação vai redundar no reforço do controle do governo estadual sobre a esfera do município, ou seja, no reforço da gestão do estado. Nesta perspectiva, vale igualmente considerar até que ponto tal reordenação do território pode, de um lado, afetar hegemônias regionais tradicionais, através da cooptação ou da marginalização, e, de outro lado, esmorecer organizações de base popular. Cabe ainda questionar até que ponto essas entidades territoriais são cogitadas como via de descentralização de atividades produtivas, dadas as economias de escala que devem oferecer. Sob tal enfoque, é de se presumir que não encontrem factibilidade em todas as Unidades da Federação.

Mas, de outra parte, cabe considerar as possibilidades que essas novas entidades territoriais oferecem de indução a mudanças sociais, na medida do potencial de ruptura que detém frente a quadros institucionais tradicionais. Mais uma vez se alude, em particular, à região metropolitana, a qual, em função das diferenciações sociais e espaciais que abrange, pode constituir *locus* privilegiado da relação entre luta social e marco institucional, apontando para novos modos de governar.

Coloca-se, portanto, em causa o papel que essas entidades serão capazes de desempenhar numa reestruturação do território e na reorganização de seu aparato jurídico-administrativo. Em outras palavras, cabe considerar até que ponto a região metropolitana e outras aglomerações urbanas, de estrutura afim, terão possibilidade de criar situações inéditas no quadro político-administrativo do País. A premissa é de que nelas existem potencialidades de desenvolver conceitos novos de gestão e um questionamento permanente em torno de relações de poder, que emergem no confronto com o aparelho de Estado e com outras entidades de representação da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- BECKER, B. K. G. Geografia e Resgate da Geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE 50(2):99-125, abr./jun., 1988.
- _____. Elementos para a Construção de um Conceito sobre Gestão do Território. Seminário Laget, set. 1987. In: LAGET TEXTOS 1. Rio de Janeiro, CCMN/UFRJ, p.1-4, 1987.
- BERMAN, M. *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar. Uma Aventura da Modernidade*. São Paulo, Schuarcz Ltda., 1987, 360p.
- BOSCHI, R. R. Associativismo Urbano e Democratização: algumas reflexões teóricas. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, 12/13:107-120, 1981/1982.
- CARDOSO, A. L. Construindo a Utopia: Lúcio Costa e o Pensamento Urbanístico no Brasil. *Espaço & Debates*. São Paulo, n.º 29, p.76-91, 1989.
- CONTRIBUIÇÃO AO SISTEMA METROPOLITANO. Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. São Paulo, mimeo, 1980.
- CORRAGGIO, J. L. Dilemas da Investigação Urbana a partir de uma Perspectiva popular na América Latina. *Espaço & Debates*. São Paulo, n.º 23, p.50-67, 1984.
- DAVIDOVICH, F. Notas Para Estudo de Gestão do Território. Seminário Laget, set. 1987. In: LAGET TEXTOS 1. Rio de Janeiro, CCMN/UFRJ, p.13-16, 1988.
- _____. Questões em torno do Tema Gestão do Território. Universidade de Brasília, mimeo, 1988, 21p.
- _____. Um Relato sobre o Pólo Petroquímico do Rio de Janeiro. In: LAGET TEXTOS 3. Rio de Janeiro, CCMN/UFRJ, p.28-54, 1989.
- _____. Urbanização Brasileira: tendências, problemas e desafios. *Espaço & Debates*. São Paulo, ano IV, n.º 23, p.12-29, 1984. Edição Especial.
- DAVIS, M. A Renovação Urbana e o Espírito Pós-moderno. In: ESPAÇO & DEBATES. São Paulo, n.º 27, p.92-97, 1989.
- FARIA, J. Eduardo. O Futuro Jurídico-Político de um País sem Projeto. In: PARA A DÉCADA DE 90: PRIORIDADES E PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA -, Cap. VI, p.197-244, 1989.
- JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, 1.º Caderno, 13 set. 1987, 6 maio 1990.
- LEFÈBVRE, H. *Espacio y Política, el Derecho a la ciudad. II*. Barcelona, Península, 1976, 157p.
- _____. *Manifesto Diferencialista*. México, Siglo Veintiuno, S.A., 1972, 129p.
- LEMOS, J. G. Municípios e regiões metropolitanas (antes e depois da Carta Magna de 1988). *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 23(4):5-12, ago./out., 1989.
- LONGO, C.; NALIM, J. Reforma Tributária, um Sonho Impossível? *Revista de Finanças Públicas*. Brasília (DF), ano XLIV, n.º 359, p.4-39, jul./ago./set., 1984.
- MORAES, A. C. R. *Ideologias Geográficas*. São Paulo, Hucitec, 1988, 156p.
- _____. MESSIAS, W. da Costa. *A Valorização do Espaço 2*. São Paulo, Hucitec, 1987, 196p.
- NOTA SOBRE MODIFICAÇÃO PROPOSTA À LEGISLAÇÃO METROPOLITANA. Ministério do Interior. Brasília: Secretaria Executiva do CNDU, mimeo, maio, 1980.
- PANIZZI, W. Entre Cidade e Estado, a Propriedade e Seus Direitos. *Espaço & Debates*, ano IX, n.º 26, p.84-90, 1989.
- PIQUET, R. Trabalho, Capital e Espaço Urbano. Notas sobre o Caso Brasileiro. *Cadernos PUR/UFRJ*. Rio de Janeiro, ano II, n.º 1, p.5-21, jan./abr., 1987.
- PRETECEILLE, E. *Mutations Urbanines et Politiques Locales*. Paris, Centre de Sociologie Urbaine, v.1, 1988, 217p.
- RATTNER, H. Comunicação Verbal. II Seminário de Tecnologia e Gestão do Território. Rio de Janeiro, UFRJ, 1989.
- SANTOS, M. *O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1979, 346p. (Coleção Ciências Sociais).
- SERRA, J.; AFONSO, J. R. Finanças Públicas Municipais: evolução, reforma constitucional e perspectivas. Mimeo, set. 1989, 15p.
- SMOLKA, M. O. Estruturação Intraurbana e Desenvolvimento Industrial Capitalista: fragmentos históricos à guisa da construção de um modelo. *Cadernos PUR/UFRJ*. Rio de Janeiro, ano I, n.º 1, p.67-99, jan./abr., 1986.

- SZMRECSANY, M. I.; MEYER, R. M. Prosper. *Gestão Jânio Quadros: prática e discurso*. III Encontro Nacional da ANPUR. Águas de São Pedro. Mimeo, maio, 1989, 16p.
- TORRES RIBEIRO, A. C. *O Fato Metropolitano - enigma e poder*. Cadernos PUR/UFRJ. Rio de Janeiro, ano I, n.º 1, p.101-125, jan./abr., 1986.
- VAINER, C. B. *Da Mobilização para o Trabalho à Política Salarial. Uma Reflexão acerca da Evolução das Políticas de Localização da População*. Cadernos PUR/UFRJ. Rio de Janeiro, ano III, n.º 1, p.9-28, jan./abr., 1989.
- VESENTINI, W. *Brasília: Capital da Geopolítica*. São Paulo, Ática, 1987.
- WALCACER, F. *Por uma Legislação Urbana de Conteúdo Social*. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, 31(172):26-33, jul./set., 1984.