PODER LOCAL E MUNICÍPIO, ALGUMAS CONSIDERAÇÕES*

Fany Davidovich**

1.Introdução; 2. Posturas referenciadas à questão do poder local e município; 3. Exemplos empíricos de atuação local; 4. Territorialidade da atuação local.

Discussão da relação entre poder local e município. Diversidade de condições dos municípios brasileiros. Viabilidade de exercício efetivo de governo local. Práticas de poder *versus* limites legais dos municípios. Exemplos empíricos.

LOCAL POWER AND MUNICIPALITY: A FEW CONSIDERATIONS

In this article is discussed the relationship between local power and the municipality, from the starting-point of the position ascribed by the present Constitution to the municipality, considered as a *locus* for decentralization policies. It is, however, important to take into account the diversity of economic and financial, political and territorial conditions, which prevail in the case of Brazilian municipalities. The viability of an effective practice of local government has stressed either the basis of economic and financial resources, new initiatives of leftist political parties or the possibility of conflict, as factors indicative of the capacity of the local population for mobilization. It is also necessary to consider the physical space affected by the exercise of power, that sometimes is not compatible with the legal boundaries of the municipality, constituting an important question, if the application of public policies is at stake.

Palavras-chave:
Município; poder local; autonomia; conflito; territorialidade.

1. *Introdução*

A via de democratização que o Brasil vem atravessando implica, necessariamente, a reestruturação de diferentes setores da vida nacional. No tocante ao território, o fortalecimento das esferas estadual e municipal, consagrado pela nova Carta Constitucional, representa seguramente um vetor importante das transformações em curso, relacionado sobretudo à dimensão política que envolve.

* Artigo recebido em set. 1991 e aceito em abr. 1992.

** Geógrafa sênior do Departamento de Geografia do IBGE. Bacharel e Licenciada em Geografia e História pela antiga Faculdade Nacional de Filosofia. (Endereço: Rua Paissandu, 159/601 — 22210-080 — Rio de Janeiro, RJ.)

Sem pretender o desenvolvimento de um tema conceitual e teoricamente tão complexo como o do poder, o presente texto se propõe a considerar determinadas posturas acerca da temática aqui enunciada; propõe-se também a contextualizá-la através de alguns exemplos empíricos.

2. *Posturas referenciadas à questão do poder local e município*

2.1 O município e a nova Carta Constitucional

Uma primeira colocação tem basicamente respaldo no ideário da descentralização, assumida como instrumento de democratização, e no da participação da população, admitida como um meio de realização da cidadania.

Tal ideário se faz certamente presente nas regras de jogo definidas pela Constituição, através das quais estaria assegurada maior autonomia de decisão aos estados e municípios, associada a determinada capacidade de auto-sustentação e de geração de recursos próprios. A atual reforma tributária constituiu-se em reforço dessas diretrizes. Como se sabe, aos estados caberia um aumento de 13% da receita e aos municípios um acréscimo de 30%, registrando-se, para a União, uma perda de 17% de recursos fiscais.[1]

Por sua vez, a faculdade de formular uma Lei Orgânica e um Plano Diretor contribui para atribuir ao município a condição de *locus* privilegiado do contato mais direto e estreito com a população. É nesse contexto de revalorização, no qual estão envolvidos princípios de descentralização e de participação, que se tem sustentado a idéia de identificar poder local com poder municipal.

Certas injunções devem ser, porém, levadas em conta.

Uma questão de ordem imediata se apresenta em primeiro lugar. Como se sabe, o sucesso das finanças municipais, como afirmam os autores já citados, vai depender não só da competência de produzir tributos mas também da capacidade que terão a União e os estados de transferir parcelas do imposto de renda, do imposto sobre produtos industriais e do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços. Deve ser, porém, observado que essa transferência não significa necessariamente o crescimento do "bolo"; ao contrário, é de se presumir que a redução de recursos da União venha a resultar em diminuição de fluxo para os níveis subnacionais. A política de descentralização pode ser, assim, afetada, além de estar ainda sujeita a eventuais cortes em convênios federais, estabelecidos com estados e municípios. Vejam-se, por exemplo, medidas que foram cogitadas para subtrair o aval da União nos empréstimos efetuados por aquelas entidades político-administrativas.

Importa ainda colocar em questão até que ponto a máquina administrativa municipal dispõe da experiência necessária para absorver o elenco de inovações que estará em curso, após prolongado período de ostracismo político. Cabe, além disso, indicar, como expectativa possível, que os recursos disponíveis talvez sejam, em boa parte, consumidos pelo crescimento do aparelho de governo — prática tradicio-

[1] Serra, J. & Afonso, J. R. *Finanças públicas municipais*: evolução, reforma constitucional e perspectivas. Set. 1989, p. 15 (mimeogr.).

nal que não deve ser menosprezada —, ou aplicados até mesmo em campanhas eleitorais.

Vale, portanto, supor que os objetivos de concretizar uma efetiva descentralização, compreendendo controle de recursos e capacidade de decisão, e garantindo, desse 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 lugares preferenciais para investimentos, dada a presença de uma demanda solvável, capaz de atrair aplicações em serviços públicos e em equipamentos de infra-estrutura. Cabe, assim, presumir que são aqueles situados nas regiões desenvolvidas os que detêm possibilidade maior de conquistar condições de autonomia e de exercício de poder local.

Mas, além dessas observações, a questão do poder local e município envolve discussões de natureza teórica e ideológica, que serão introduzidas de maneira apenas sucinta neste texto.

2.2 Considerações de natureza teórica e ideológica

Um certo denominador comum pode ser encontrado em posições que privilegiam, basicamente, a inter-relação que se estabelece entre as escalas de poder. Nesse sentido, concebe-se um nível local que não seria independente de outras esferas de decisão subnacionais, nacionais e até internacionais. Sob tal enfoque, emerge, com maior evidência, a relativização da autonomia de instâncias de poder, particularmente quanto a estados e municípios.

Cabe, assim, assinalar a postura que nega a viabilidade de um poder local em regime capitalista. Parte-se da idéia de que a subordinação de lugares a decisões e ações, cujas determinações escapam de seu controle, ligadas que são a interesses externos, exclui a possibilidade de um espaço próprio de atuação.[2] Nessa perspectiva, a esfera local nada mais representaria do que mero suporte de instâncias superiores de gestão.

Denunciam-se, assim, as colocações que identificam a política de descentralização com uma prática democrática, partindo da premissa de que encerra, na realidade, um conteúdo fragmentário, o qual contraria a concepção de um projeto global para o país. Entende-se com isto que diretrizes políticas que têm acenado para possibilidades de estruturação de um poder local, escudado em propostas de autonomia decisória, estariam atendendo, na verdade, a interesses hegemônicos da sociedade, de caráter neoliberal. Tal projeto implicaria a debilitação do Estado, enquanto expressão de poder nacional, impedindo sua reformulação em bases legitimamente democráticas. Conforme o autor antes citado, o desenvolvimento de um poder local efetivo só teria possibilidade de êxito em regimes de base popular.

A argumentação crítica levantada pode encontrar suporte na presença local da grande indústria, que se constitui em fonte praticamente exclusiva de emprego, mas que se subordina inteiramente a decisões vindas de fora. Condições como essas,

[2] Corraggio, J. L. Dilemas da investigação urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina. *Espaço X Debates*. São Paulo, Neru, (23):76-91, 1988.

impeditivas da vigência de um poder local, teriam uma exemplificação no caso de Piraí (RJ), município de economia deprimida, submetido ao domínio da fábrica de papel Pirahy, que é regida por uma empresa multinacional, a Companhia de Cigarros Souza Cruz.

Implícitas nessa postura estão, portanto, interpretações que ressaltam a articulação entre mutações sofridas pelo Estado nacional — sob a ação da globalização da economia e da limitação da capacidade de atender a demandas localizadas — e processos que preconizam o fortalecimento do nível local. Ou seja, a descentralização vem de ser considerada, antes de tudo, como válvula de escape para a crise fiscal do Estado, que enfrenta escassez de recursos e de meios institucionais para contemplar novas pressões políticas e sociais. Tal política passa a ser, portanto, interpretada como uma forma de subtrair funções pertinentes ao Estado central, delegando-as, bem como os seus ônus, ao nível local.

Quanto à questão da participação, alude-se ao papel que desempenha na legitimação do discurso do Estado do Bem-Estar e de seu aparato burocrático, contribuindo para mascarar a essência dos conflitos sociais. Cumpre, portanto, considerar as práticas de cooptação de movimentos sociais por interesses hegemônicos da sociedade, a partir de mecanismos que pretendem a homogeneização e regulação de sua atuação. Trata-se, assim, de diretrizes que se opõem às diferenciações emanadas de processos e de atores reais, capazes de sustentar padrões próprios de participação.

Contudo, um segundo desdobramento da postura que está sendo analisada reporta-se a interpretações que admitem a viabilidade de uma escala local de poder, mesmo em uma economia capitalista e ainda que articulada a outras instâncias de dominação. Tal viabilidade envolve a presença de determinados elementos. Assinala-se, por exemplo, a importância de que se reveste o suporte de bases sociais locais, representadas principalmente por elites, grupos econômicos e instituições tradicionais. Outras análises dão ênfase à ideologia da comunidade e à unidade territorial, como componentes relevantes do exercício de um poder local, particularmente quando associadas a uma autonomia financeira e administrativa auferida pelo seu governo.

Tais colocações demandam, seguramente, um aprofundamento do estudo sobre estruturas sociais, o que excede os limites deste texto. Pretende-se assinalar, por ora, o papel de certos elementos na estruturação de um poder local, através de alguns exemplos empíricos: trata-se da influência de determinado grau de autonomia ou de iniciativas afins, apresentadas por alguns governos municipais, por um lado, e do papel exercido pelo potencial ou pelas condições de conflito existentes, por outro. Será igualmente abordada a territorialidade compreendida nos exemplos considerados.

3. *Exemplos empíricos de atuação local*

A situação de autonomia usufruída por alguns governos municipais encontra representatividade em vários casos. Em São Caetano do Sul (região metropolitana de São Paulo) constituiu-se em fator principal a eficácia administrativa e financeira conquistada pela prefeitura, que viu ampliada a capacidade de legislar e de regula-

mentar o uso do solo urbano, bem como a de assegurar o provimento adequado de equipamentos de consumo coletivos.

Merecem também menção as chamadas administrações alternativas, com experiências de autogestão, que tiveram lugar em alguns municípios, como Lajes (SC), Toledo (PR), Prudente de Morais (MG), Andradina (SP) e Boa Esperança (ES); a despeito dos êxitos iniciais alcançados, que conquistaram grande repercussão nos anos 70, essas iniciativas não lograram se manter segundo as propostas originais.

Mais recentemente, cabe mencionar os exemplos de governo municipal conduzidos por partidos de esquerda, que se têm orientado para o desenvolvimento de condições inovadoras de poder. Tais perspectivas encontraram eco nos debates e trocas de experiências de administrações populares, encetadas por prefeituras brasileiras e de vários países,[3] que reafirmaram a possibilidade do exercício de poder com participação efetiva da sociedade, mesmo quando há escassez de verbas. Nessa oportunidade, salientou-se a importância de selar o compromisso popular e a transparência na administração, bem como o estímulo ao aparecimento de novos atores, capazes de imprimir novos rumos à estrutura de poder.

No Brasil, algumas iniciativas devem ser assinaladas. Uma primeira menção cabe à de Fortaleza (CE), denominada Administração Popular, o Povo no Governo, que se propôs combater práticas tradicionais de empreguismo e clientelismo e utilizar-se 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. Pretende, assim, converter cada distrito numa unidade semi-autônoma de prestação de serviços municipais e de administração de problemas na instância mais próxima à comunidade.

Representando práticas de governo ainda pouco amadurecidas no país, essas iniciativas nem sempre têm conseguido sucesso. No malogro da experiência de Fortaleza, pode-se indicar desde as dificuldades de obtenção de recursos estaduais e federais, até a oposição ferrenha de forças tradicionais da política cearense. Já o governo da capital paulistana, apesar dos percalços enfrentados — entre os quais a dívida pública legada da administração Jânio Quadros representou um dos maiores ônus —, tem revelado tendências de consolidação. Pôde, assim, a administração exibir, como marca registrada, a mensagem de "governo democrático e popular da cidade de São Paulo". Não é, também, por mero acaso que ela se tem revelado uma ativa liderança na organização da Frente Nacional de Municípios, voltada para a obtenção de maiores recursos e poder, considerados particularmente necessários em fases de recessão.

Conforme anteriormente indicado, a presença de conflito, potencial ou aberto, representa um outro elemento de natureza política que pode contribuir para a estruturação de um poder local. Parte-se da idéia de que o conflito é inerente às

[3] Seminário Internacional sobre Poder Local e Administração Popular. São Paulo, 1988.

relações capital/trabalho e de que sinaliza uma capacidade de mobilização e resistência da população do lugar. Vale considerar, assim, que as implicações dessa tensão, seja pela sua exacerbação, seja pela via da negociação, constituem-se, juntamente com manifestações de outros interesses, em uma representação de poder, o poder local.

Tais condições encontram exemplos na presença da grande indústria, mais precisamente naquela cuja sede de decisões e de determinações, ou seja, cuja instância superior de gestão está fora de seu domínio territorial imediato. Caberia, desse modo, 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, por exemplo, elementos que participam da estruturação de um poder local. Manifestações de conflito aberto remetem também à reação de habitantes dos municípios de Duque de Caxias e Macaé, no Rio de Janeiro, contra a instalação do pólo petroquímico em seus territórios. Em face da experiência negativa vivida com a presença da Petrobrás, o prefeito de Macaé propôs sua integração à região dos lagos, o que representaria uma expectativa de reabilitação do município como área de turismo e 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 nas quais tanto podem ser identificadas estratégias de administração dos confrontos como posições de resistência das populações envolvidas. É assim que em centros urbanos nos quais se adotaram políticas de segregação sócio-espacial, como tática de preservação de classes médias urbanas, a dispersão da população de baixa renda para localidades próximas tornou-se um meio de diluir o conflito social e limitar o poder de barganha da força de trabalho, no que se confirma o papel estratégico do espaço. Citam-se, entre outros, os exemplos de Maringá (PR), São José do Rio Preto (SP) e Nova Friburgo (RJ).

Mas, reações distintas podem ocorrer nas localidades satelitizadas. Em algumas delas, conformismo e resignação acompanham um processo de pauperização e progressiva marginalização social, que frustram possibilidades de reação. Em outros casos podem eclodir resistências diversas, seja por meio de violência e distúrbios, seja por conscientização política e obtenção de algum êxito. Veja-se, por exemplo, a reação de habitantes de Bom Jardim (RJ) à transformação da cidade em mero dormitório de Nova Friburgo, assegurada pela concessão da mesma tarifa de ônibus entre o percurso municipal e o intermunicipal. Veja-se, também, a preocupação com a administração do conflito, ou com sua eventual ocorrência, ilustrada pelas recomendações técnicas efetuadas para a empresa do pólo petroquímico do Rio de Janeiro, através das quais se preconiza uma tática espacial preventiva, isolando o local de implantação, e se formulam vias de participação da entidade na solução de problemas do município.

Exemplos que também podem ser citados a este propósito referem-se a iniciativas de empresas no sentido de debelar efeitos negativos de uma situação de segregação sócio-espacial. Veja-se o acordo acertado entre a Usiminas e a prefeitura de Ipatinga (MG), do qual resultou um plano de efetiva urbanização desse município. Cabe ainda

lembrar que, atrás de implantações mais antigas, como as da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda (RJ), da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira em João Monlevade (MG) ou da Krupp Metalúrgica de Campo Limpo (SP), estruturam-se novos municípios e cidades.

É preciso, porém, considerar até que ponto a ingerência do setor privado significa afetar o efetivo desenvolvimento de um poder local. Em alguns casos, a criação de novos municípios representou, antes de tudo, a consolidação de interesses da empresa. Cargos públicos de direção têm sido freqüentemente preenchidos com familiares ou pessoas afins, fato esse que, em última instância, reverte no aumento de poder da empresa e num instrumento de clientelismo junto à massa operária, garantindo mão-de-obra cativa.[4] Coloca-se, portanto, em questão se a cooptação de lideranças do setor trabalho, em troca de concessões materiais, representa um fator de frustração para a vigência de um poder local, na medida em que converge apenas para a consolidação da gestão empresarial.

Os exemplos apontados visam, pois, a considerar as possibilidades que tem o município de se constituir em suporte político e territorial de um poder local, o que remete às colocações levantadas de início. No tocante à atuação governamental, vale 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 em relação aos municípios que se constituem apenas em localização de uma ramificação do poder. Uma tipologia de municípios se faz portanto oportuna, no momento em que está em curso a elaboração de planos diretores e leis orgânicas, visando ao melhor conhecimento de situações reais, a fim de otimizar a adequação daquele elenco de medidas.

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. São condições que implicam, necessariamente, o desenvolvimento de um contexto democrático. Mas é preciso também notar que a presença ou a ameaça do conflito pode detonar a consolidação do domínio de forças tradicionais, num dado momento. Exemplo recente é o da iniciativa tomada por proprietários rurais do município de Bagé (RS). Vários pactos foram firmados entre eles, tendo como principal objetivo barrar focos de tensão provocados por invasões dos "sem-terra", que acarretam desvalorização das glebas. Mas o conflito também se estende ao Estado, acusado de se tornar um comprador privilegiado das terras assim barateadas. Tal iniciativa, que visa a aliciar fazendeiros de outros municípios, tende a ampliar o território de um poder local/regional.

A partir dos diversos enfoques aqui abordados, vale colocar em questão até que ponto o poder local se inscreve "nas representações coletivas acerca dos lugares, que impulsionam sua transformação ou acomodamento".[5]

[4] Piquet, R. Trabalho, capital e espaço urbano. Notas sobre o caso brasileiro. *Cadernos PUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, 2(1):5-21, jan./abr. 1987.

[5] Moraes, A. C. Robert. *Ideologias geográficas*. São Paulo, Hucitec, 1988, p. 156.

Além das questões que foram levantadas, através das quais houve oportunidade de assinalar articulações entre tendências de estruturação de um poder local com base municipal, cabe levar em conta a territorialidade efetiva que envolvem.

4. *Territorialidade da atuação local*

Assume-se como territorialidade o domínio espacial abrangido por práticas de poder, que extrapolam os limites legais do município onde se centralizam.

Nesse sentido, vale considerar, por exemplo, se centros urbanos que comportam localidades-satélites não se inscrevem, na verdade, em uma única territorialidade. Seriam estes os casos de Maringá com Sarandi e Paissandu (PR), de São José do Rio Preto com Nova Granada e outros centros (SP), de Nova Friburgo e Bom Jardim (RJ), fenômeno que se reedita em vários municípios do Sudeste e do Sul. É assim que vale igualmente colocar em causa se um município como São Caetano do Sul (RMSP), onde tem vigorado uma administração eficiente e dotada de autonomia financeira, 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 de "desenvolvimento desigual e combinado", cabe questionar se este último município citado, sede de um conflito aberto entre capital e trabalho, um dos maiores focos de criminalidade do país, não representaria uma "válvula de escape" tanto para São Caetano do Sul como para os demais municípios da área, nos quais prevalecem padrões superiores de qualidade de vida. Duas hipóteses podem ser levantadas: uma, que considera Diadema parte integrante do "poder local", referenciado ao agregado em questão; outra, que considera a possibilidade de desdobramento de um poder local em subníveis espaciais, no interior do ABCD paulistano.

Parte-se, assim, da idéia de que o âmbito metropolitano — particularmente o das grandes aglomerações — comporta fragmentações que apresentam em certos casos um perfil específico de poder local. Além disso, é precisamente nesse território que se manifestam formas, as mais diversas, de práticas políticas as quais têm igualmente 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 da marginalidade e à sua transformação em bairro popular, no Rio de Janeiro, como fruto da pressão de associações de moradores junto ao setor público municipal.

Ainda no Rio de Janeiro, cita-se o esforço de 4 mil famílias residentes na favela da Maré em prol da regularização da área, que será efetivada mediante 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, 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, visando a obter a legalização de sua ocupação, que teve origem em invasões. No dizer de W. Panizzi,[6] 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 representa, sem dúvida, desafio permanente para um planejamento que seja capaz de aderir ao processo urbano real, bem como para a implementação de novas normas jurídicas, que emergem dos limites entre o que é legal e o que é ilegal.[7]

Esse novo contexto social sinaliza para questões afetas à legitimidade do Estado, ou seja, para perspectivas de sua consolidação. Como exemplificação, pode-se remeter ao programa de reforma patrimonial da União, que se encontra em curso. Vale, assim, considerar que a legalização pretendida pelos chamados assentamentos informais encontra eco no poder público, enquanto instrumento de reforço da legitimação do Estado.

Com essas colocações procurou-se mostrar que a territorialidade real, desenvolvida por diferentes práticas de poder, é passível de extrapolar os limites municipais, como anteriormente mencionado. Mas, por outro lado, essa territorialidade pode corresponder a um recorte espacial menor que o da área do município. Tal é a situação de verdadeiros enclaves da indústria inseridos no território municipal, a exemplo da fábrica de papel Pirahy em Piraí (RJ), de Votorantim (SP), de Timóteo (MG) e outros.

Mais uma consideração cabe a propósito da criação de novas entidades territoriais que a Constituição consagrou como encargo dos estados: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Diferentes questões podem ser levantadas. De um lado, vale observar até que ponto essa estruturação vai redundar em reforço do controle do governo estadual sobre a esfera do município, ou seja, no reforço da gestão do estado. Nessa perspectiva, vale igualmente observar até que ponto tal reordenação do território pode, de um lado, afetar hegemonias regionais tradicionais, através da marginalização ou da cooptação e também esmorecer organizações de base popular. De outro lado, cabe questionar até que ponto essas entidades territoriais são cogitadas como suporte de medidas 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.

Contudo, faz-se necessário considerar as possibilidades que essas novas entidades territoriais oferecem de indução a mudanças políticas, na medida do potencial de ruptura que detêm frente a quadros institucionais tradicionais. Vale aludir, em particular, à região metropolitana, a qual, em função das diferenciações sociais e espaciais que abrange, pode constituir-se em *locus* privilegiado da relação entre luta social e marco institucional, sinalizando para novos modos de governar. Coloca-se, portanto, em causa até que ponto a região metropolitana e outras aglomerações

[6] Panizzi, W. Entre cidade e Estado, a propriedade e seus direitos. *Espaço X Debates*. São Paulo, Neru, 9(1):84-90, jan./abr. 1989.

[7] Id. ibid.

urbanas de estrutura afim terão possibilidade de criar situações inéditas no quadro político-administrativo do país. Parte-se da premissa 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.

Para finalizar, parece válido reafirmar a questão da territorialidade que se envolve com diferentes práticas de poder. Sublinha-se, por essa via, a relevância de articular a aplicação de políticas públicas e a do planejamento, em geral, a situações o mais próximas possível do real. Nessa ordem de idéias, sublinha-se, mais uma vez, a importância de definir uma tipologia dos municípios brasileiros, particularmente daqueles que devem elaborar planos diretores e leis orgânicas, conforme preconizou a nova Carta Constitucional. A análise de situações o mais próximas possível do real deverá certamente colocar em questão não só a diversidade de condições locais, como a própria validade de aplicação daquelas diretrizes a todos os municípios incluídos nos critérios estabelecidos.